

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ

DEPARTAMENTO DE DIREITO – DIR

BELISA BETTEGA DA ROSA

O ESTATUTO DA CIDADE E A TRAMITAÇÃO DA LEI DO PLANO DIRETOR

Florianópolis – SC

2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

BELISA BETTEGA DA ROSA

O ESTATUTO DA CIDADE E A TRAMITAÇÃO DA LEI DO PLANO DIRETOR

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Direito.

ORIENTADOR: Prof. Dr. PEDRO DE MENEZES NIEBUHR

CO-ORIENTAÇÃO: Prof. Me. KARINE GRASSI

Florianópolis – SC

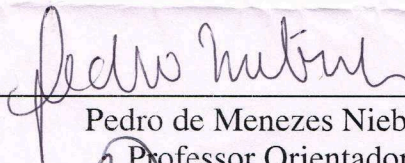
2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

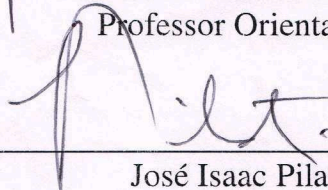
TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “O Estatuto da Cidade e a tramitação da lei do plano diretor”, elaborado pela acadêmica Belisa Bettega da Rosa, defendido em 04/12/2017 e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 7,0 (dez), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

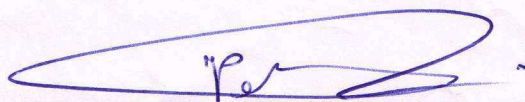
Florianópolis, 04 de Dezembro de 2017



Pedro de Menezes Niebuhr
Professor Orientador



José Isaac Pilati
Membro de Banca



Itamar Pedro Beviláqua
Membro de Banca



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno(a): Belisa Bettega da Rosa

RG: 5047259

CPF: 069.690.179-07

Matrícula: 13103645

Título do TCC: "O Estatuto da Cidade e a tramitação da lei do plano diretor"

Orientador: Dr. Pedro de Menezes Niebuhr

Eu, Belisa Bettega da Rosa, acima qualificada; venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 04 de dezembro de 2017.

Belisa Bettega da Rosa

Belisa Bettega da Rosa

AGRADECIMENTOS

Agradecer é, de todas as tarefas que envolveram o presente trabalho, a mais simples e prazerosa, pois consiste em refletir sobre o que me trouxe até aqui e, principalmente, quem esteve ao meu lado durante essa trajetória.

Quero, antes de tudo, agradecer à minha família, especialmente aos meus pais, Tirzah e Ildo, e às minhas avós, Alá e Célia, que deram tanto de si pela minha formação. Também devo tal gratidão ao meu pai de coração, Vanderlei Rodrigues, e aos meus irmãos, Breno e Bernard.

Quero agradecer aos meus orientadores Pedro e Karine pelas considerações, palavras de incentivo e, sobretudo, pela confiança, dando parte de seu nome e reconhecimento ao meu trabalho.

Tive, além desses, inúmeros pontos de apoio: meu namorado, meus amigos e meus colegas.

Ao meu namorado, João Henrique Carvalho Orssatto, agradeço não só o apoio afetivo, mas também as conversas sobre metodologia de pesquisa, a paciência e o amor que tornaram esses últimos meses tão mais fáceis e felizes.

Aos meus amigos Lara Quevedo, Letícia Melo, Maria Eduarda, Thaís Schweitzer, João Paulo, Júlia Bordin, Emanuelle Dorigatti, Camila Segovia e Bianca Lessa, que me ensinaram e auxiliaram tanto nesses últimos cinco anos e, espero, estarão presentes nos que virão.

Ao meu ex-chefe e futuro colega João Martim de Azevedo Marques por me apresentar à advocacia e construir um dos melhores ambientes de trabalho que já tive. Aos meus chefes e futuros colegas Luíza e Leonardo que, em todos os momentos, moveram esforços para que eu pudesse ter tempo (e sanidade) para concluir esta pesquisa.

Por fim, agradeço aos professores José Isaac Pilati e Itamar Pedro Beviláqua por aceitarem o convite de comporem minha banca avaliadora e por tecerem tão valiosas considerações sobre o resultado final da pesquisa.

RESUMO

O presente trabalho monográfico tem como objeto de pesquisa o Estatuto da Cidade e a tramitação legislativa do plano diretor. Em especial, busca-se investigar a existência, ou não, de peculiaridades que devem ser respeitadas durante o processo legislativo que dá origem à lei do plano diretor. Para tanto, investiga-se os aspectos históricos do planejamento urbano brasileiro, a estrutura do processo legislativo e as características da lei do plano diretor. Por meio do método de abordagem dedutivo, concluiu-se que o entendimento que mais se coaduna com o histórico de surgimento do atual modelo de plano diretor, regulamentado pelo Estatuto da Cidade, é aquele que considera que existem peculiaridades no processo de aprovação do projeto de plano diretor, as quais devem ser aplicadas a fim de garantir uma adequada correlação de forças locais, que permitirá implementar com eficiência os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade.

Palavras-chave: Constituição Federal de 1988. Estatuto da Cidade. Instrumentos. Plano Diretor. Processo Legislativo. Aspectos históricos do planejamento urbano brasileiro.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 ASPECTOS HISTÓRICOS SOBRE O PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E O ESTATUTO DA CIDADE (LEI 10.257/2001)	14
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	14
2.2 ASPECTOS HISTÓRICOS SOBRE O PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL	14
2.2.1 Conceituação de planejamento urbano no Brasil.....	14
2.2.2 Aspectos históricos do planejamento urbano no Brasil	17
2.2.2.1 <i>Os planos de melhoramento e embelezamento (1875-1930)</i>	18
2.2.2.2 <i>O urbanismo e o plano diretor (1930-1965)</i>	20
2.2.2.3 <i>Os superplanos (1965-1971)</i>	25
2.2.2.4 <i>O plano sem mapa (1971-década de 1990)</i>	28
2.3 O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR	35
2.3.1 O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)	35
2.3.2 O plano diretor	41
2.4 CONCLUSÕES ARTICULADAS	44
3 O PROCESSO LEGISLATIVO E A LEI DO PLANO DIRETOR	45
3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	45
3.2 O PROCESSO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL	45
3.3 A LEI DO PLANO DIRETOR.....	49
3.3.1 A lei municipal do plano diretor	49
3.3.2 Processo de formação das leis ordinárias e complementares	54
3.4 CONCLUSÕES ARTICULADAS	61
4 AS PECULIARIDADES DA TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA DO PLANO DIRETOR	64

4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	64
4.2 PECULIARIDADES LEGAIS	64
4.3 PECULIARIDADES - VISÃO DA DOUTRINA	68
4.4 CONCLUSÕES ARTICULADAS	78
5 CONCLUSÃO.....	80
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	86

1 INTRODUÇÃO

O crescimento das cidades e, conseqüentemente, dos problemas urbanos, é latente na realidade mundial e latino-americana. A apropriação do espaço se transfigura, pela demanda constante, em deterioração e escassez dos recursos mais fundamentais aos seres humanos, que, por adentrarem ao mercado de consumo, se tornam produto, quando deveriam ser direito.

Nesse cenário, a discussão sobre o conceito e natureza do direito de propriedade que rege a apropriação do espaço rural e urbano é essencial. A partir dessa premissa, e pautado nas inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, o presente trabalho se propõe a analisar o principal instrumento de desenvolvimento e de expansão urbana: a lei do plano diretor.

O interesse pelo tema, no entanto, se justifica não apenas por sua importância no contexto global, mas também por um caso específico: a tramitação legislativa do atual plano diretor de Florianópolis, a Lei Complementar Municipal n. 482, de 17 de janeiro de 2014.

O projeto de lei que deu origem à Lei Complementar Municipal n. 482 foi questionado judicialmente através da Ação Civil Pública n. 5021653-98.2013.4.04.7200, que teve como pedido a condenação da União Federal e do Município de Florianópolis a adotarem providências para permitir à população de Florianópolis fazer sugestões e encaminhamentos ao anteprojeto de Plano Diretor.

A Ação Civil Pública citada questionou a tramitação legislativa do plano diretor na Câmara de Vereadores de Florianópolis pois este recebeu mais de 500 emendas, além de modificações encaminhadas tardiamente pelo Poder Executivo. Sua aprovação se deu, ainda, através de procedimento extremamente célere, desprovido de debates ou audiências públicas.

As discussões suscitadas ao longo da Ação Civil Pública fomentaram o interesse não só pela análise do instrumento do plano diretor, como aquele que define a função social da propriedade urbana, mas também pelo processo legislativo que sustenta sua elaboração.

Sob essa perspectiva é que se funda a presente pesquisa, cujo objeto é, como o próprio título sugere, o Estatuto da Cidade e a tramitação legislativa do plano diretor. Em especial, busca-se investigar a existência, ou não, de peculiaridades que devem ser respeitadas durante o processo legislativo que dá origem à lei do plano diretor.

A pertinência de tal questionamento tem por base não só a insatisfação advinda de processos legislativos polêmicos, tal qual o que motivou, inicialmente, a presente pesquisa, mas também a importância do tema, eis que o plano diretor representa um instrumento chave para a concretização de direitos fundamentais, especialmente aqueles atrelados ao direito de moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A hipótese inicial, a partir da qual serão estruturados os objetivos gerais e específicos do trabalho, é a de a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, ao politizar e regulamentar o instrumento do plano diretor, trazem peculiaridades a tal processo legislativo, que não deverá seguir, portanto, os trâmites de uma lei municipal comum.

A comprovação ou refutação dessa hipótese é buscada através de um objetivo geral subdividido em três objetivos específicos. O objetivo geral é constatar quais as peculiaridades incidem sobre o processo legislativo de um plano diretor. Para tanto, é necessário compreender o que é o plano diretor (primeiro objetivo específico), qual a estrutura do processo legislativo (segundo objetivo específico), para, por fim, verificar como funciona o processo legislativo de um plano diretor (terceiro objetivo específico).

Com a finalidade de alcançar tais objetivos, a presente investigação fará uso do método de abordagem dedutivo, que partirá de uma premissa ampla, composta pelo estudo dos valores constitucionais e infraconstitucionais que incidem sobre o instrumento do plano diretor, para uma premissa menor, que tratará sobre essa valoração dentro do processo legislativo. O método de procedimento será o monográfico e a temática será desenvolvida através da técnica de documentação indireta, que envolve pesquisa bibliográfica e documental.

A análise proposta é dividida em três capítulos: 1) Aspectos históricos sobre o planejamento urbano no Brasil e o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001); 2) O processo legislativo e a lei do plano diretor; 3) As peculiaridades da tramitação legislativa do plano diretor.

O primeiro capítulo terá como objetivo analisar o desenvolvimento do planejamento urbano no Brasil até a aprovação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para compreender as origens e a natureza do plano diretor, previsto constitucionalmente como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

A seguir, o segundo capítulo analisará qual a natureza da lei do plano diretor e como se dará o processo legislativo para sua perfectibilização. Para tanto, perseguirá três objetivos secundários: conceituará o processo legislativo e indicará quais os atos normativos previstos na Constituição Federal; identificará quais os atos normativos passíveis de abrigar a lei do plano diretor e de quem seria a iniciativa para tal projeto de lei; e, por fim, analisará as fases que compõem o processo legislativo dos dois atos normativos que podem abrigar o plano diretor: as leis complementares e as leis ordinárias.

Ter-se-á disponibilizado, até aqui, o contexto no qual é concebido o modelo de plano diretor atualmente vigente e também será esclarecido o funcionamento do processo legislativo que o perfectibiliza. Essas constatações são capazes de subsidiar o exame a que se propõe o terceiro capítulo, que fará avaliação sobre a existência de peculiaridades na tramitação legislativa do plano diretor.

O terceiro capítulo, que encerrará a pesquisa em questão, terá como finalidade principal identificar quais as peculiaridades que incidem sobre a tramitação legislativa do projeto de lei do plano diretor. Essas peculiaridades serão divididas em dois tópicos: as peculiaridades previstas pela lei (peculiaridades legais) e as peculiaridades apontadas pela doutrina (visão da doutrina).

2 ASPECTOS HISTÓRICOS SOBRE O PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E O ESTATUTO DA CIDADE (LEI 10.257/2001)

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente capítulo tem como objetivo geral analisar o desenvolvimento do planejamento urbano no Brasil até a aprovação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para, com isso, compreender as origens e a natureza do plano diretor, previsto constitucionalmente como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

O objetivo geral foi dividido em dois objetivos secundários. O primeiro deles compõe o tópico “Aspectos históricos do planejamento urbano no Brasil” e visa identificar os antecessores do plano diretor previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo Estatuto da Cidade.

O segundo objetivo secundário, desenvolvido no tópico “O Estatuto da Cidade e o plano diretor”, tem como finalidade analisar como foi regulamentado e qual a natureza e características do novo modelo de plano diretor, que surge a partir do Estatuto da Cidade e do capítulo “da política urbana”, incluído na Constituição Federal de 1988.

2.2 ASPECTOS HISTÓRICOS DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

2.2.1 Conceituação de planejamento urbano no Brasil

Conforme Villaça, o planejamento urbano, plasmado na figura do plano diretor, diz respeito a organização do espaço urbano (mas pode não se limitar a isso) e é aplicável ao âmbito da cidade individualmente. Restringe-se ao espaço intra-urbano e não abrange qualquer ação do Estado sobre o urbano e o processo de urbanização¹.

O conceito adotado por Villaça é baseado em uma divisão entre o planejamento urbano *stricto sensu* (aquele vinculado ao conceito de plano diretor) e *lato sensu* (que também inclui

¹ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 172, 173 e 182.

outros posicionamentos – apresentados em seguida - tais como o zoneamento ², o planejamento de cidades novas e o urbanismo sanitaria). Destes dois conceitos, o autor, ao estudar e classificar os períodos que compõem a história do planejamento urbano, seleciona a definição *stricto sensu* como seu objeto de estudo, considerando ser a corrente/discurso hegemônico no país³.

Sobre a relação entre o planejamento urbano e o plano diretor, Villaça afirma que, enquanto o planejamento urbano é um processo contínuo, o plano diretor representa um momento. Além do plano diretor, o planejamento abrangeria o diagnóstico técnico (atividade multidisciplinar de pesquisa prévia), a delimitação dos problemas urbanos, a proposição de soluções e, por fim, a execução e revisão, atribuídas a um órgão central coordenador⁴.

Na perspectiva de Villaça, o planejamento urbano *stricto sensu* surge, no Brasil, a partir da década de 1950 e não abrange qualquer teoria ou pensamento sobre o urbano, tampouco ações não planejadas do Estado neste setor, eis que trata de planos advindos do Estado para cidades específicas. Villaça destaca que o planejamento urbano não deve ser confundido com o urbanismo ou com as políticas urbanas⁵.

Isso porque o urbanismo seria o “conjunto de técnicas e/ou discursos referentes à ação do Estado sobre a cidade”, ou, ainda, o “conjunto de ciências – e supostas ciências – que estudam o urbano”, e as políticas públicas, inseridas no campo da política, referem-se “às reais ações e às propostas consequentes de ação do Estado sobre o urbano”⁶.

Leme⁷, por outro lado, apesar de dissociar os conceitos de urbanismo e de planejamento urbano, coloca o segundo como uma das linhas do primeiro. No entendimento da autora, o

² Posteriormente, no texto “Crítica ao anteprojeto de lei do Plano Diretor de Florianópolis”, Flávio Villaça afirma que atualmente a prática de vincular o controle de uso do solo (zoneamento) e o plano diretor é tão frequente que é possível supor que zoneamento seja sinônimo de plano diretor. Vide: VILLAÇA, Flávio. Crítica ao anteprojeto de lei do Plano Diretor de Florianópolis. In.: PERES, Arlis Buhl [et. al.] (Org.). **Reconstruindo paisagens: desafios socioespaciais para a Grande Florianópolis**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2013, pp. 33-53, p. 34.

³ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 175.

⁴ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 175.

⁵ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 176.

⁶ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 180.

⁷ LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: LEME, Maria Cristina da Silva (Coord.). **Urbanismo no Brasil – 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP/FUPAM, 1999, pp. 20-38, p. 20-38.

conceito de urbanismo que vigorou dentro do Brasil do final do século XIX até os anos 60 era separado em planejamento urbano, que abrange os planos de melhoramento e os planos diretores de desenvolvimento integrado (assim denominados na década de 70), e em outra corrente, que tem origem no movimento modernista e ressoa na construção de Brasília. Esses são os conceitos que Leme adota para estudar a história do urbanismo dentro do Brasil.

Para Carvalho Filho, o planejamento é um instrumento para formular projetos e implementar uma política de transformação das cidades, que surge a partir de um processo prévio de análise urbanística. Seria, entretanto, mais que o processo de natureza técnica, pois abrange uma natureza jurídica que traduz uma obrigação de fazer destinada às autoridades públicas, formalizada através dos planos urbanísticos (federais, regionais e locais)⁸.

Ainda, quanto às finalidades do planejamento urbano, Carvalho Filho entende que seriam o “desenvolvimento urbano e a melhoria das condições de qualquer tipo de ocupação dos espaços urbanos”⁹. Com essa posição, o autor não restringe o planejamento urbano àquele destinado a cidades específicas, pois alarga sua aplicação a todos os espaços urbanos e inclui nesse conceito os planos urbanísticos federais, regionais e locais.

A dimensão jurídica do planejamento urbano como procedimento é caracterizada por Silva, que vincula a materialização do processo de planejamento aos planos aprovados por lei, e entende que, sem essa vinculação, o planejamento não passa de propostas técnicas e administrativas, sem dimensão jurídica¹⁰.

Silva conceitua o planejamento urbano como o processo técnico e de formação de normas jurídicas que tem como finalidade transformar a realidade em direção a objetivos previamente estabelecidos. É, ainda, procedimento jurídico-dinâmico normativo e ativo, eis que transforma anteprojetos elaborados por especialistas em diretrizes que influenciam e fundamentam a atuação urbanística concreta¹¹.

Diante dos posicionamentos doutrinários mencionados acima e, para os fins do presente estudo, utilizar-se-á do conceito de planejamento urbano *lato sensu*, eis que a doutrina majoritariamente utilizada no trabalho não realiza a separação, aplicada por Villaça, entre planejamento *lato* e *stricto sensu*. Esse fator dificultaria e tornaria questionável a classificação

⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 25-26.

⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 25-26.

¹⁰ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 92.

¹¹ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 93-94.

de outras obras com base em tal separação, eis que necessitariam ser interpretadas a partir do entendimento da autora.

O próximo item apresentará uma leitura da história do planejamento urbano no Brasil e de como se chegou aos planos diretores, reconhecidos pela Constituição Federal como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

2.2.2 Aspectos históricos do planejamento urbano no Brasil

Os aspectos históricos do planejamento urbano brasileiro, desenvolvidos no presente tópico, terão como marco teórico a divisão em períodos feita por Villaça e por Leme. O objetivo dessa análise histórica é identificar os instrumentos antecessores do plano diretor mencionado na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo Estatuto da Cidade.

A primeira divisão de períodos, elaborada por Villaça¹², tem início em 1875 e reparte a história em quatro etapas: (i) os planos de melhoramento e embelezamento [1875-1930]; (ii) o urbanismo e o plano diretor [1930-1965]; (iii) os superplanos [1965-1971]; e (iv) o plano sem mapa [1971-1992]. Esta última etapa será alargada para abranger toda a década de 1990, ou seja, abrangerá os anos de 1971 até o final da década de 1990.

A segunda divisão, também utilizada como marco teórico, é aquela sistematizada por Leme¹³, que se propõe a analisar, dentro do período de 1895 a 1965, a formação do urbanismo nas cidades brasileiras. A autora separa os urbanistas brasileiros em três gerações: os pioneiros, os engenheiros civis e arquitetos e os planejadores urbanos. Também são três os períodos históricos identificados: o primeiro de 1895 a 1930, o segundo de 1930 a 1950 e, por fim, o terceiro até 1964¹⁴.

Para mesclar os dois marcos teóricos eleitos, será adotada a divisão em períodos elaborada por Villaça, tendo em vista que esta abrange mais períodos históricos do que a desenvolvida por Leme.

¹² VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243.

¹³ LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: LEME, Maria Cristina da Silva (Coord.). **Urbanismo no Brasil – 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999, pp. 20-38.

¹⁴ LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: LEME, Maria Cristina da Silva (Coord.). **Urbanismo no Brasil – 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999, pp. 20-38, p. 20.

2.2.2.1 Os planos de melhoramento e embelezamento (1875-1930)

O planejamento pautado no embelezamento urbano se disseminou mundialmente, em especial nos Estados Unidos. O destaque, naquele país, é o exemplo de Washington (planejada em 1793) e o movimento *City Beautiful*, que retratam um planejamento ideológico, voltado para glorificar e impor o Estado e a classe capitalista¹⁵.

No Brasil, os primeiros indícios da importação desta tendência surgiram em 1875 e 1876, quando foram publicados os relatórios da Comissão de Melhoramento da Cidade do Rio de Janeiro, que tinha, entre seus membros, o engenheiro Pereira Passos, e foi nomeada em maio de 1874 para organizar um plano geral da capital¹⁶.

Na época, o termo embelezamento abrangia o projeto e construção de obras de infraestrutura, o ajardinamento de parques e praças e a elaboração de uma legislação urbanística¹⁷. O planejamento se caracterizava como renascentista e dava ênfase à beleza monumental¹⁸. As obras de infraestrutura eram compostas tanto pela construção de ferrovias quanto por obras de saneamento, abertura e regularização do sistema viário e se voltavam para áreas centrais¹⁹.

Em 1903, o engenheiro Francisco Pereira Passos foi eleito prefeito do Rio de Janeiro e, também em virtude de seu envolvimento e conhecimento dos planos desenvolvidos pela prefeitura (dos quais participou), elaborou entre os anos de 1903-1906 reformas que, de maneira impressionante, coincidiam com o plano anteriormente elaborado²⁰. Esta correspondência entre o plano e sua execução é ressaltada pois nunca mais viria a acontecer,

¹⁵ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 192.

¹⁶ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 193-195.

¹⁷ LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: LEME, Maria Cristina da Silva (Coord.). **Urbanismo no Brasil – 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999, pp. 20-38, p. 22-23.

¹⁸ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 193.

¹⁹ LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: LEME, Maria Cristina da Silva (Coord.). **Urbanismo no Brasil – 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999, pp. 20-38, p. 22.

²⁰ José de Oliveira Reis *apud* Flávio Villaça (**O processo de urbanização no Brasil**, 2004, p. 197).

nem mesmo em planos como os de Agache e Prestes Maia, também razoavelmente cumpridos em sua parte viária²¹.

A pressão das epidemias que assolavam as cidades brasileiras motivou a contratação de engenheiros para implantar redes de água e esgoto²². Além do saneamento, a circulação ocupou papel importante, eis que as cidades precisavam superar a estrutura de circulação construída durante a economia colonial, adstrita a passagens entre as cidades e os centros produtores, e também adequar as ruas aos novos meios de transporte, tais como o bonde²³.

O enfoque na elaboração de uma infraestrutura voltada à circulação de mercadorias ignorou a dimensão social e os problemas de habitação²⁴, que não foram ilustrados nos códigos de edificação, uso e ocupação do solo urbano no Brasil, que partem de uma cidade na qual inexistem divisões sociais entre incluídos e excluídos²⁵.

Para legitimar institucionalmente as obras de saneamento e reestruturação surgiu uma legislação urbana baseada na concessão de serviços públicos e portuários, ou seja, uma política urbana que atuava para viabilizar a implantação das empresas concessionárias de serviços públicos, e pela consolidação de um processo de intervenção do governo federal sobre a autonomia municipal²⁶.

Essa intervenção foi fundamentada na utilização do poder de polícia, construído pela jurisprudência da legislação urbanística brasileira a partir de 1808, o qual tinha como justificativa o combate às calamidades públicas e a função social da propriedade urbana. Logo, inicialmente, a filosofia fundante da função social da propriedade urbana brasileira

²¹ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 196-197.

²² LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: LEME, Maria Cristina da Silva (Coord.). **Urbanismo no Brasil – 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999, pp. 20-38, p. 22.

²³ LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: LEME, Maria Cristina da Silva (Coord.). **Urbanismo no Brasil – 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999, pp. 20-38, p. 22.

²⁴ QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. A contribuição da cultura técnica do planejamento urbano no Brasil numa perspectiva comparada com a gênese da gestão urbana na Europa. In: PEREIRA, Elson Manoel (Org.). **Planejamento Urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. 2 ed. Chapecó: Argos, 2013, pp. 47-78, p. 54.

²⁵ QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. **Nova legislação urbana e os velhos fantasmas**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 187-196, abril 2003. ISSN 1806-9592. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9909/11481>>. Acesso em: 25 jul. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000100011>, p. 191.

²⁶ QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. **Nova legislação urbana e os velhos fantasmas**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 187-196, abril 2003. ISSN 1806-9592. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9909/11481>>. Acesso em: 25 jul. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000100011>, p. 188.

utilizou o princípio do poder de polícia²⁷, consistente na “prerrogativa do Estado em arbitrar os interesses comuns e os conflitos existentes”²⁸.

A década de 1930 marcou a substituição do domínio do poder político, que passou da aristocracia rural para a burguesia urbano-industrial, que, no âmbito urbano, ainda possuía muitas fragilidades, explica Villaça. Por isso, a nova classe dominante “necessitará sempre de produzir e reproduzir intensamente os mecanismos necessários à manutenção de sua dominação”, através, por exemplo, da criação de políticas habitacionais e do uso ideológico do planejamento urbano²⁹. Talvez um exemplo desse mecanismo de dominação seja a destinação de recursos pelo Estado, a partir de 1930, para a produção de habitação social que, apesar de insuficientes, colocaram a questão na pauta dos debates políticos da época³⁰.

Villaça indica que o declínio da hegemonia da classe dominante foi manifestado, no âmbito urbano, pela “progressiva perda de sua capacidade de anunciar suas obras com antecedência, ou seja, por meio de planos”. A ausência de planos não impediu, no entanto, a realização das obras de interesse da classe dominante, que apenas deixaram de ser divulgadas na forma de planos, pois não envolviam o interesse popular³¹.

Ao mesmo tempo, os planos não podiam anunciar obras de interesse popular, eis que estas não seriam feitas, o que esvaziou o conteúdo de tais documentos. Nasceu um novo discurso, ao mesmo tempo em que declinavam os planos de embelezamento e melhoramentos: o plano diretor e o urbanismo multidisciplinares³².

²⁷ A doutrina atual conceitua o poder de polícia em dois sentidos: amplo e restrito. Em sentido amplo, o poder de polícia significa toda ação restritiva de direitos individuais perpetrada pelo Estado. Em sentido estrito, o poder de polícia é a atividade administrativa decorrente da prerrogativa dos agentes da Administração Pública de restringir e condicionar a liberdade e a propriedade. A partir desse segundo sentido, a atividade decorrente do poder de polícia é tipicamente administrativa, eis que depende de lei preexistente para a imposição de disciplina e restrições de direitos. Cita-se: CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31 ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 76-77.

²⁸ QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. **Nova legislação urbana e os velhos fantasmas**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 187-196, abril 2003. ISSN 1806-9592. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9909/11481>>. Acesso em: 25 jul. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000100011>, p. 188-190.

²⁹ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 202.

³⁰ QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. A contribuição da cultura técnica do planejamento urbano no Brasil numa perspectiva comparada com a gênese da gestão urbana na Europa. In: PEREIRA, Elson Manoel (Org.). **Planejamento Urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. 2 ed. Chapecó: Argos, 2013, pp. 47-78, p. 55-56.

³¹ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 204.

³² VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 204.

2.2.2.2 O urbanismo e o plano diretor (1930-1965)

Em 1927 surgiu um novo modelo estrangeiro de planejamento urbano: o *Regional Survey of New York and Its Environs*. Entre suas principais inovações, trouxe a contratação de um economista para avaliar os problemas urbanos. Este plano, elaborado com o patrocínio do empresariado da cidade de Nova York, voltou-se a compreender economicamente e cientificamente o uso do solo, fator que aumentou sua abrangência e interdisciplinaridade³³.

Inspirado neste modelo, que, no entanto, foi mal adaptado ao contexto nacional, o planejamento urbano brasileiro passou a demandar conhecimentos de diversas outras áreas de conhecimento, além das tradicionais engenharia e arquitetura. As obras de embelezamento foram aos poucos sendo substituídas pelas obras de infraestrutura, que tinham como objetivo constituir a cidade como força de produção, ou seja, dar “condições gerais de produção e reprodução do capital”. Mudaram as prioridades na administração urbana³⁴.

Esse período foi marcado pelas primeiras propostas de zoneamento e pela organização dos “órgãos para o planejamento urbano como parte da estrutura administrativa das prefeituras das principais cidades”, explica Leme³⁵.

O destaque para o desenvolvimento de infraestrutura, em especial aquela voltada ao saneamento e aos transportes, pode ser verificado nos dois principais planos do período, divulgados em 1930 para as cidades de São Paulo (Agache) e Rio de Janeiro (Prestes Maia). Tais planos tinham como pretensão abordar toda a cidade, em que pese ainda manterem seu foco de atenção no centro desta³⁶.

O Plano Agache, elaborado para o Rio de Janeiro durante os anos de 1927 e 1930, nasceu da contratação do urbanista francês Hubert Donnât Alfred Agache. Suas propostas tratavam da reorganização do sistema de circulação, de perspectivas para a região metropolitana, da aplicação de um zoneamento funcional (zonas de uso), da reordenação das redes de

³³ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 200.

³⁴ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 198-201.

³⁵ LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: LEME, Maria Cristina da Silva (Coord.). **Urbanismo no Brasil – 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999, pp. 20-38, p. 25-26.

³⁶ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 206-207.

saneamento e da criação de um sistema de espaços verdes. A questão habitacional, embora abrangida pelo plano de Agache, reafirmou a segregação já existente na cidade, sem que nenhuma solução fosse apresentada ao problema das favelas³⁷.

Além da elaboração do plano, Agache realizou cinco conferências, nas quais tratou sobre o conceito de urbanismo e sobre o método para a elaboração de um plano da cidade, entre outros tópicos³⁸.

O tema central das palestras de Agache, o urbanismo, era conceito ainda recente e de uso restrito no meio técnico profissional brasileiro, que estava gradualmente substituindo a expressão melhoramento. No mesmo período, Le Corbusier fez conferências no Rio de Janeiro e apresentou outra perspectiva do urbanismo, pertencente a uma linhagem diferente³⁹.

Sobre o desenvolvimento do campo de estudos urbanos, Leme destaca a “emergência de novos temas, a introdução de novos métodos e a participação de profissionais de outras disciplinas que, até aquele momento, não haviam se ocupado da questão urbano”⁴⁰. Ainda, ressalta que as décadas de 1930 a 1950 representaram a afirmação do urbanismo nas universidades, a expansão de sua atuação e sua consolidação como área de conhecimento e de prática profissional⁴¹.

Esse desenvolvimento do campo de estudos urbanos pode ser considerado como uma das causas das demandas, surgidas durante as décadas de 1940 e 1950, de elaboração de planos diretores, advindas de urbanistas e institutos de engenharia e arquitetura. Essa demanda de elaboração de planos diretores, no entanto, não foi reconhecida pelos políticos e administradores⁴².

³⁷ SOSA, Marisol Rodríguez; SEGRE, Roberto. O plano de Alfred Agache para o Rio de Janeiro (1927-1930): diálogos com a Escola Francesa de Urbanismo no final da década de 1920. In: PEREIRA, Elson Manoel. (Org.). **Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. 2 ed. Chapecó: Argos, 2013, pp. 79-117, p. 106-107.

³⁸ SOSA, Marisol Rodríguez; SEGRE, Roberto. O plano de Alfred Agache para o Rio de Janeiro (1927-1930): diálogos com a Escola Francesa de Urbanismo no final da década de 1920. In: PEREIRA, Elson Manoel. (Org.). **Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. 2 ed. Chapecó: Argos, 2013, pp. 79-117, p. 90.

³⁹ LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: LEME, Maria Cristina da Silva (Coord.). **Urbanismo no Brasil – 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999, pp. 20-38, p. 25-26.

⁴⁰ LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: LEME, Maria Cristina da Silva (Coord.). **Urbanismo no Brasil – 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999, pp. 20-38, p. 32.

⁴¹ LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: LEME, Maria Cristina da Silva (Coord.). **Urbanismo no Brasil – 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999, pp. 20-38, p. 26.

⁴² VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 21.

Nesse sentido, outra experiência marcante, que integra os exemplos de planos urbanos desenvolvidos nesse período é o caso de Porto Alegre. A capital rio-grandense contratou em 1938 o urbanista Arnaldo Gladosh, que participou da equipe de Agache, para elaborar seu Plano de Urbanização e, simultaneamente, criou um Conselho do plano diretor, composto por representantes de diversos setores da sociedade, “para discutir os problemas da cidade e as novas propostas”⁴³.

O plano de Prestes Maia, denominado como “Estudo para um Plano de Avenidas para a Cidade de São Paulo” e composto por um volume de quase 400 páginas, demonstrou erudição urbanística, com diversas citações em línguas estrangeiras e “é um misto de plano, compêndio de urbanismo, estudos acadêmicos e de obra de divulgação da administração do prefeito (...) em cuja gestão foi publicado”⁴⁴.

De forma similar ao plano de Agache, Prestes Maia tratou em seu “Estudo” sobre o sistema de transportes, legislação urbanística, embelezamento urbano (com propostas de desenho urbano monumental), habitação popular, *zoning*⁴⁵ e parques. No entanto, o destaque do estudo foram as avenidas, responsáveis pela “remodelação imobiliária daquela parte para onde se deslocaria o centro das camadas de mais alta renda”⁴⁶.

Na interpretação de Leme, os planos elaborados no período de 1930 a 1950, especialmente os destinados as cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre e, em menor escala, o Recife, voltados para a circulação de pessoas e mercadorias, serviram como uma preparação para a fase de industrialização que ocorre a partir dos anos 50⁴⁷.

Para Villaça, durante as décadas de 1930 e 1950, a classe dominante brasileira pôde executar obras de seu interesse, elaboradas em planos antigos e fundamentalmente voltadas à

⁴³ LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: LEME, Maria Cristina da Silva (Coord.). **Urbanismo no Brasil – 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999, pp. 20-38, p. 31.

⁴⁴ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 206-207.

⁴⁵ Conforme Kazuo Nakano e Sully Alonso Guatella, o termo “zoning” refere-se ao zoneamento desenvolvido nos Estados Unidos, com origem no pensamento de Reinhard Baumeister e Franz Adickes, e tinha como pressupostos a necessidade de destinar diferentes usos ao solo (comerciais, industriais, residenciais, construção de edifícios públicos, entre outros). Vide: NAKANO, Kazuo; GUATELLA, Sully Alonso. A forma urbana a partir de planos diretores e leis de zoneamento do município de São Paulo. *PARC Pesquisa em Arquitetura e Construção*, Campinas, SP, v. 6, n. 3, p. 142-154, set. 2015. ISSN 1980-6809. Disponível em: <<http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/parc/article/view/8640799>>. Acesso em 27 nov. 2017.

⁴⁶ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 209.

⁴⁷ LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: LEME, Maria Cristina da Silva (Coord.). **Urbanismo no Brasil – 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999, pp. 20-38, p. 31.

remodelação do centro e de seu sistema viário. O processo de elaboração de planos, no entanto, foi reduzido, e, com eles, as propostas urbanas da classe dominante, que eram assumidas pelas administrações municipais, tais como os planos de Agache e Prestes Maia⁴⁸.

Em paralelo a este vácuo de propostas ocorreu um aumento das taxas de urbanização que deixou claro a defasagem da legislação e dos instrumentos urbanísticos em relação às demandas, tais como habitação, serviços de infraestrutura urbana para as novas áreas de expansão e o redesenho da cidade numa perspectiva de regulação social. Os códigos de obras e a legislação de zoneamento não eram suficientes e surgiu a necessidade de “instrumentos urbanísticos que superassem a visão voltada unicamente para o controle de uso do solo urbano”⁴⁹.

Como consequência deste cenário, durante os anos de 1945 a 1964, nos quais houve sucessivos governos democráticos, foi possível verificar diversas propostas políticas de reformas de base, e, ainda, a assunção de um novo papel pelas cidades, tomadas como fundamentais “nas políticas de desenvolvimento econômico e social, especialmente com a passagem do suporte rural das atividades econômicas para o suporte urbano”. Nesses anos, portanto, “um conjunto de políticas urbanas passou a ocupar o centro dos debates e a fazer parte da pauta das administrações”⁵⁰.

A década de 50, por exemplo, fomentou discussões a respeito dos “paradigmas e visões que pensavam só o embelezamento de setores da cidade voltado para as elites”, o que deu origem a um pensamento da cidade “a partir das carências urbanas e não numa visão tecnocrática e idealista”, a qual não era condizente com a divisão socioespacial que marca a sociedade brasileira⁵¹.

Em 1963, o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Ministério Trabalho e Previdência Social em Petrópolis (RJ), merece destaque. Maricato⁵² explica que o

⁴⁸ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 210-211.

⁴⁹ QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. **Nova legislação urbana e os velhos fantasmas**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 187-196, abril 2003. ISSN 1806-9592. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9909/11481>>. Acesso em: 25 jul. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000100011>, p. 187-188.

⁵⁰ QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. **Nova legislação urbana e os velhos fantasmas**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 187-196, abril 2003. ISSN 1806-9592. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9909/11481>>. Acesso em: 25 jul. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000100011>, p. 187.

⁵¹ QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. A contribuição da cultura técnica do planejamento urbano no Brasil numa perspectiva comparada com a gênese da gestão urbana na Europa. In: PEREIRA, Elson Manoel (Org.). **Planejamento Urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. 2 ed. Chapecó: Argos, 2013, pp. 47-78, p. 58.

⁵² MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 97.

seminário teve no Instituto de Arquitetos do Brasil o seu principal promotor, e que o documento resultante do evento foi uma das bases para a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) em 1964.

Porém, a experiência política de proposição democrática de reformas restou interrompida a partir de 1964, com o golpe militar. Nos anos que se seguiram, mais especificamente nos anos de 1964 a 1985, a política urbana brasileira passou a ser pensada por um grupo de estrategistas, que estabeleceram a questão territorial como “um componente importante no controle político”⁵³.

Em 1964 foi criado pelo regime militar o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), integrado ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH)⁵⁴. O golpe militar e a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) são adotados por Leme como marcos dentro da prática do planejamento urbano e regional no Brasil, eis que, para a autora, a partir de então, a atuação do SERFHAU centralizaria e comandaria a política urbana no país⁵⁵.

Porém, para Villaça, que adota o conceito de planejamento urbano *stricto sensu*, o novo marco surge apenas em 1965, com a contratação de Doxiadis para elaborar o plano do Rio de Janeiro. Esse plano, caracterizado pela tecnocracia e alienação, marcou a passagem do “planejamento que era executado para o planejamento-discurso” e “o início do período do superplano tecnocrata que não é assumido pelo governante, apesar de encomendado por ele”⁵⁶.

2.2.2.3 Os superplanos (1965-1971)

O período dos superplanos, preconizado por Agache, foi marcado por planos elaborados fora das administrações municipais e deslocados dos interesses das classes dominantes. A

⁵³ QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. **Nova legislação urbana e os velhos fantasmas**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 187-196, abril 2003. ISSN 1806-9592. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9909/11481>>. Acesso em: 25 jul. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000100011>, p. 193.

⁵⁴ MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 20.

⁵⁵ LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: LEME, Maria Cristina da Silva (Coord.). **Urbanismo no Brasil – 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999, pp. 20-38, p. 21.

⁵⁶ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 211.

implementação efetiva dos planos pela administração pública fica cada vez mais distante e isso por diversas razões⁵⁷.

A primeira delas diz respeito ao afastamento entre a rotina da administração pública e a “verdadeira enxurrada de ‘recomendações’, cálculos, padrões técnicos, modelos a serem seguidos e às vezes (...) leis” que advinham dos planos, o que tornava difícil sua absorção pelos diversos órgãos públicos que deveriam aplicá-los. Em segundo lugar, a abrangência alargada dos planos entrava em conflito com o modelo adotado pela administração pública, que cada vez mais buscava uma atuação setorializada e especializada⁵⁸.

A terceira dificuldade diz respeito ao processo de aprovação e execução dos planos, pois até o início do século XX, a aprovação dos planos, caracterizados como planos de obras, se dava junto ao executivo. No entanto, os superplanos, por possuírem recomendações que não caracterizavam nem obras e nem leis deixam seu processo de aprovação e execução confuso⁵⁹.

No entanto, a dificuldade que talvez seja decisiva na aplicação dos superplanos diz respeito ao fato que estes, por sua complexidade e abrangência (tratavam de diversos problemas sociais) se afastavam dos interesses da classe dominante, que não tinha mais as “condições de hegemonia necessárias para apresentar suas propostas abertamente, como fazia no século XIX”⁶⁰.

Os principais representantes dos superplanos foram o Plano de Doxiadis para o Rio de Janeiro e o Plano Urbanístico Básico (PUB) de São Paulo.

O Plano de Doxiadis para o Rio de Janeiro, obra do urbanista greco-internacional Constantin A. Doxiadis, foi concebido, redigido e impresso na cidade de Atenas e em inglês e entregue em novembro de 1965. A própria redação em língua estrangeira expressou a pretensão de não aplicabilidade do documento⁶¹.

⁵⁷ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 212.

⁵⁸ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 213.

⁵⁹ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 213.

⁶⁰ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 214.

⁶¹ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 215.

O Plano Urbanístico Básico de São Paulo, composto por 3.400 páginas e elaborado pela “maior equipe técnica diversificada jamais vista no país”, formada por “um consórcio de escritórios brasileiros e norte-americanos”, foi entregue no início de 1969 e permaneceu, desde então, engavetado e esquecido⁶².

A prática do planejamento urbano *stricto sensu*, baseada nos superplanos, contrastou com as políticas públicas alavancadas pelo governo federal que, dentro do planejamento urbano *lato sensu*, iniciou em 1967 um forte movimento de construção nas cidades. A ação tinha como foco os campos do saneamento, transportes e habitação, e foi estruturada em fontes de financiamento da política habitacional e urbana, em especial a de saneamento básico⁶³.

O direcionamento de recursos financeiros para o mercado habitacional em larga escala, no entanto, não efetivou a democratização do acesso à terra pois abriu o mercado prioritariamente para as classes média e alta. A maior parte da população permaneceu, portanto, alijada do acesso à moradia nas cidades⁶⁴.

Esse forte investimento federal pode ser considerado como uma das causas da impulsão do planejamento urbano *stricto sensu* nas décadas de 1960 e 1970, através do processo de elaboração de planos diretores territoriais no país. No entanto, existiram questionamentos quanto aos limites dos instrumentos e da legislação urbanística utilizados para elaborar tais planos⁶⁵.

Em consonância com o entendimento de Villaça, Quito Junior critica o fato que os planos diretores criados, por assumirem um caráter burocrático e tecnocrático, visualizavam a cidade ideal, sem se preocupar com os problemas urbanos que nela habitavam (como a especulação imobiliária e os problemas habitacionais) ou desenvolver instrumentos de regulação socioespacial⁶⁶.

⁶² VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 215-216.

⁶³ MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 20.

⁶⁴ MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 20-21.

⁶⁵ QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. A contribuição da cultura técnica do planejamento urbano no Brasil numa perspectiva comparada com a gênese da gestão urbana na Europa. In: PEREIRA, Elson Manoel (Org.). **Planejamento Urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. 2 ed. Chapecó: Argos, 2013, pp. 47-78, p. 60-62.

⁶⁶ QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. A contribuição da cultura técnica do planejamento urbano no Brasil numa perspectiva comparada com a gênese da gestão urbana na Europa. In: PEREIRA, Elson Manoel (Org.). **Planejamento Urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. 2 ed. Chapecó: Argos, 2013, pp. 47-78, p. 60-62.

Aos poucos, os planos altamente complexos e rebuscados, sumariamente engavetados pela administração municipal, foram substituídos por planos diretores singelos e simplórios, elaborados pelos técnicos municipais quase sem mapas e desprovidos de diagnósticos técnicos. Surgiu durante os anos de 1970 o “plano sem mapa”⁶⁷.

2.2.2.4 O plano sem mapa (1971-década de 1990)

O conjunto de generalidades que compunha os planos diretores desse período se limitava a enumerar objetivos, políticas e diretrizes que nunca eram detalhadas. Com isso, afastava as discórdias e conflitos que o circundavam, e, com elas, sua aplicabilidade ⁶⁸.

Um dos exemplos de plano sem mapa, que representa esse período, é o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo (PDDI), aprovado por meio de uma lei simples, desprovida do volumoso diagnóstico técnico que caracterizou, por exemplo, o Plano Urbanístico Básico (PUB) do mesmo município, a ele anterior. Segundo Villaça, a maioria dos artigos desse plano não teve utilidade e o único mapa nele referido nunca foi divulgado⁶⁹.

A atividade profissional dos planejadores foi modificada por essa nova concepção, e:

Os órgãos públicos de planejamento – em particular os metropolitanos – transformam-se em institutos de pesquisa tão desvinculados da administração pública que, frequentemente, grande parte do trabalho (exceção feita ao zoneamento) é encomendada por eles a si próprios, raramente chegando à cúpula dos executivos e, mais raramente ainda, aos legislativos⁷⁰.

Os planos diretores, à época, eram elaborados por uma opção de natureza político-administrativa. Não havia uma obrigatoriedade de sua elaboração, e inexistiam padrões que

⁶⁷ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 221.

⁶⁸ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 221.

⁶⁹ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 220.

⁷⁰ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 222.

delimitassem um conteúdo mínimo ou uma forma específica (por lei ou decisão administrativa) para a planificação urbana⁷¹.

Para Villaça, o planejamento urbano ilustrado pelos “planos sem mapas” servia como portador das ideologias das classes dominantes e ocupava o papel de mero discurso, e, assim, cumpria a “missão ideológica de ocultar os problemas das maiorias urbanas⁷² e os interesses dominantes na produção do espaço urbano”⁷³.

Esses problemas sociais, no entanto, foram externados por meio do surgimento, durante as décadas de 70 e 80, de um processo de mobilização e mudanças políticas. Novos partidos políticos foram constituídos, e os partidos políticos tradicionais foram reorganizados, o que expressa o anseio de mudanças, que perpassam pelo pleito de eleições democráticas e de um fortalecimento do governo municipal. Em meados da década de 1970 foram identificadas, em nível municipal, as pioneiras tentativas de democratização da gestão urbana⁷⁴.

A Lei 6.766/79⁷⁵, que prevê loteamentos de interesse social, ilustrou uma tomada de consciência, que iniciou no final da década de 70, a respeito do mercado informal de moradia

⁷¹ CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 317-334, p. 319

⁷² O autor Flávio Villaça utiliza, em sua fala, diversas expressões sem uma conceituação prévia: “maiorias urbanas”; “interesses dominantes” ou “classes dominantes”; “poderes sociais”, entre outras. Nesse sentido, a presente nota tem como objetivo esclarecer quais os fundamentos teóricos adotados pelo autor, para pontuar porque essas expressões aparecerão no presente trabalho. O autor Flávio Villaça parte da constatação de que o espaço social e o espaço urbano são socialmente produzidos, ou seja, são produtos do trabalho humano. Conclui que a partir dessa concepção do espaço social, é possível inserir seu estudo na lógica do materialismo histórico, da dominação e do conflito de classes. Por esse motivo, o autor parte da premissa de que “nenhum aspecto da sociedade brasileira poderá ser jamais explicado/compreendido se não for considerada a enorme desigualdade econômica e de poder político que ocorre em nossa sociedade”. Vide: VILLAÇA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. Estudos Avançados, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 37-58, apr. 2011. ISSN 1806-9592. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10597/12339>>. Acesso em: 10 dec. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142011000100004>. O presente trabalho não adota tais premissas e métodos de pesquisa em sua bibliografia e leitura histórica, razão pela qual não conceituará as expressões citadas, apenas indica, nesta nota de rodapé, a justificativa pela qual foram utilizadas.

⁷³ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 222.

⁷⁴ FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 7, n. 42, p. 48-57, nov./dez. 2008, p. 50.

⁷⁵ A lei 6.766/79 “dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências”. Antes de sua aprovação, o parcelamento do solo urbano era disciplinado por meio do Decreto-Lei 58/1937 e pelo Decreto 3.079/1938. Sua importância tem fundamento no fato de que, diferente dos Decretos que a precederam, que tinham como finalidade proteger os compradores de lotes, esta lei tem uma preocupação urbanística: ela reconhece a competência dos Municípios para regularizarem os parcelamentos ilegais existentes em seus territórios e traz a possibilidade de parcelamentos especiais para a população de baixa renda. Cita-se: SAULE JÚNIOR, Nelson. **O direito à cidade e a Revisão da Lei de Parcelamento do Solo Urbano**. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/imagens/o_direit.pdf>. Acesso em 10 dez. 2017.

e da existência de parcelas da população territorialmente e socialmente excluídas⁷⁶. Também nesse período começou a surgir “uma cultura técnica de projetos de interesse social, que procuram urbanizar e integrar as populações (...) excluídas”⁷⁷.

Em que pese o conceito de função social da propriedade já existir desde a Constituição de 1967, por inclusão feita através da Emenda Constitucional 1/1969, não existia, na legislação infraconstitucional, normas para delimitar seu conteúdo e criar obrigações aos proprietários. Por isso, a conformação do direito de propriedade era pautada apenas por “normas voltadas aos limites administrativos para o exercício do direito de construir”⁷⁸.

No entanto, o alto custo das obras de infraestrutura urbana (saneamento, abastecimento de água, transporte público e habitação) fomentou, durante a década de 80, a necessidade de criação e aprovação de uma legislação urbanística com instrumentos capazes de ordenar o crescimento das cidades⁷⁹.

E este foi o objeto de iniciativa legislativa que merece destaque: o Projeto de Lei 775/1983 (Lei do Desenvolvimento Urbano)⁸⁰ que, pela primeira vez, previa instrumentos para a regulação do processo de produção do espaço urbano⁸¹.

Esse Projeto de Lei, reconhecido como a origem do Estatuto da Cidade, nasceu de um grupo de trabalho criado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano para “estudar e preparar um anteprojeto de lei sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano”⁸².

⁷⁶ FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 7, n. 42, p. 48-57, nov./dez. 2008, p. 50.

⁷⁷ QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. **Nova legislação urbana e os velhos fantasmas**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 187-196, abril 2003. ISSN 1806-9592. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9909/11481>>. Acesso em: 25 jul. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000100011>, p. 191.

⁷⁸ MOREIRA, Mariana. A História do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 27-43, p. 29.

⁷⁹ QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. **Nova legislação urbana e os velhos fantasmas**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 187-196, abril 2003. ISSN 1806-9592. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9909/11481>>. Acesso em: 25 jul. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000100011>, p. 191.

⁸⁰ QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. **Nova legislação urbana e os velhos fantasmas**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 187-196, abril 2003. ISSN 1806-9592. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9909/11481>>. Acesso em: 25 jul. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000100011>, p. 193.

⁸¹ QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. A contribuição da cultura técnica do planejamento urbano no Brasil numa perspectiva comparada com a gênese da gestão urbana na Europa. In: PEREIRA, Elson Manoel (Org.). **Planejamento Urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. 2 ed. Chapecó: Argos, 2013, p. 62-63. P. 47-78.

⁸² GASPARINI, Diogenes. **O Estatuto da Cidade**. São Paulo: Editora NDJ, 2002, p. 03.

Por trazer em seu bojo instrumentos urbanísticos e proposições polêmicas, o Projeto de Lei 775/1983 encontrou dificuldade de aprovação e foi “praticamente arquivado até a convocação da Assembleia Constituinte em 1987”⁸³.

A convocação da Assembleia Constituinte reacendeu as discussões e propostas relativas à questão urbana e atraiu movimentos populares, que se reforçam diante da possibilidade de influência durante a elaboração da nova Constituição do país⁸⁴. Retomou-se as “demandas populares que tinham começado a despontar no Primeiro Seminário de Habitação e Reforma Urbana realizado em Petrópolis em 1963”⁸⁵.

Durante a redemocratização, marcada por um processo de abertura política mais amplo, tem destaque o Movimento Nacional de Reforma Urbana, ao qual se atribui a formulação, disseminação e assinatura da Emenda Popular de Reforma Urbana, subscrita por mais de 100.000 organizações sociais e indivíduos⁸⁶.

A proposta de Emenda Popular mencionada propunha o reconhecimento, pela nova Constituição, dos princípios gerais de “autonomia do governo municipal; gestão democrática das cidades; direito social de moradia; direito à regularização de assentamentos informais consolidados; função social da propriedade urbana; e combate à especulação imobiliária”⁸⁷ e tinha como eixo fundamental a função social da propriedade e da cidade⁸⁸.

As mobilizações pela reforma urbana ocorridas nos anos 80 foram vitoriosas na inédita inserção de capítulo específico sobre a política urbana na Constituição Federal de 1988⁸⁹, que aprovou, ao menos em alguma medida, “todas as reivindicações sociais encaminhadas através

⁸³ QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. **Nova legislação urbana e os velhos fantasmas**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 187-196, abril 2003. ISSN 1806-9592. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9909/11481>>. Acesso em: 25 jul. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000100011>, p. 193.

⁸⁴ MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 20.

⁸⁵ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 232-233.

⁸⁶ FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 7, n. 42, pp. 48-57, nov./dez. 2008, p. 50.

⁸⁷ FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 7, n. 42, pp. 48-57, nov./dez. 2008, p. 50.

⁸⁸ GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: Uma longa história com vitórias e derrotas. In: ALFONSIN, Betania; OSORIO, Leticia Marques (orgs.). **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, pp. 15-38, p. 15.

⁸⁹ MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 90 e 101.

da Emenda Popular de Reforma Urbana” e, assim, lançou as bases para uma nova ordem jurídico-urbanística, consolidada posteriormente com o Estatuto da Cidade⁹⁰.

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a trazer “dispositivos constitucionais específicos para guiar o processo de desenvolvimento territorial e de gestão urbana”. Seu capítulo específico sobre a política urbana, mesmo que com mais de cem anos de atraso, trouxe diversos instrumentos e princípios essenciais para a gestão urbana no país. A atualização do princípio da função social da propriedade urbana e a politização dos instrumentos e da legislação urbanística representou um grande avanço⁹¹.

A vitória deve ser ponderada, entretanto, pelo tratamento dado à função social da propriedade, que teve sua implementação dificultada pelo condicionamento da aplicação de instrumentos a ela voltados à existência de uma lei federal e de um plano diretor⁹².

Explica-se: a função social da propriedade urbana, em que pese estar prevista em diversos dispositivos constitucionais (art. 5º, inciso XXIII; art. 170, inciso III e arts. 182, 184 e 186), não é caracterizada pela Constituição Federal, que dispõe que a propriedade urbana cumprirá sua função social quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor⁹³. Ou seja, remete a delimitação do conteúdo da função social da propriedade à lei municipal.

Inclusive, as tensões e dificuldades jurídicas e políticas advindas da falta de regulamentação, por meio de legislação infraconstitucional, do capítulo constitucional de política urbana motivou a criação, pelas organizações envolvidas no Movimento Nacional de Reforma Urbana⁹⁴, do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que surgiu no começo da década de 90⁹⁵.

⁹⁰ FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 7, n. 42, pp. 48-57, nov./dez. 2008, p. 48 e 50.

⁹¹ QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. A contribuição da cultura técnica do planejamento urbano no Brasil numa perspectiva comparada com a gênese da gestão urbana na Europa. In: PEREIRA, Elson Manoel (Org.). **Planejamento Urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. 2 ed. Chapecó: Argos, 2013, pp. 47-78, p. 63.

⁹² QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. **Nova legislação urbana e os velhos fantasmas**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 187-196, abril 2003. ISSN 1806-9592. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9909/11481>>. Acesso em: 25 jul. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000100011>, p. 193.

⁹³ É necessário pontuar que a função social da propriedade rural foi caracterizada no art. 186 da Constituição Federal a partir de requisitos para o seu cumprimento, o que não ocorreu em relação à propriedade urbana.

⁹⁴ MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 90 e 101.

⁹⁵ FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 7, n. 42, pp. 48-57, nov./dez. 2008, p. 51.

E, mesmo após a aprovação do Estatuto da Cidade, a aplicabilidade autônoma da lei era restrita, pois dependia do “advento de leis da competência do Município, como é o caso da Lei do Plano Diretor e de certas leis específicas ou gerais exigidas”⁹⁶.

Nesse mesmo sentido, Fernandes explica que a vinculação do princípio da função social da propriedade urbana à aprovação de leis municipais de planejamento regional constituiu uma estratégia dos grupos conservadores, que pareciam ter a intenção de tornar esse princípio uma mera figura retórica⁹⁷.

E isso porque, como dito anteriormente, a natureza elitista e tecnocrática que permeava a limitada experiência brasileira de planejamento urbano fazia com que sua aplicação fosse amplamente ineficaz na reversão das condições históricas de desenvolvimento urbano excludente do país⁹⁸.

O planejamento urbano brasileiro, refletido na ideia do plano diretor, “pelo menos durante cinquenta anos – entre 1940 e 1990 (...) não atingiu minimamente os objetivos a que se propôs”, eis que a “absoluta maioria dos planos foi parar nas gavetas e nas prateleiras de obras de referência”⁹⁹.

Como visto anteriormente, desde o final da década de 1930 o planejamento urbano vinha se enfraquecendo, e passando para o plano do discurso. O plano diretor, por ocupar um papel de mero discurso que transmite as ideologias da classe dominante, não conseguia abranger nem as reivindicações das populações marginalizadas e nem as políticas públicas reais nas esferas imobiliária e fundiária. Essas últimas “vinham-se manifestando principalmente pelas políticas habitacionais e da legislação urbanística – especialmente as de loteamentos e zoneamento” que, apesar de colocar a maioria da cidade na clandestinidade, eram seguidas nos bairros de maior poder aquisitivo¹⁰⁰.

Assim, a partir do histórico de desenvolvimento da concepção de planejamento urbano e plano diretor no Brasil, e, principalmente, da análise desse processo de autonomização dos

⁹⁶ GASPARINI, Diogenes. **O Estatuto da Cidade**. São Paulo: Editora NDJ, 2002, p. 06-07.

⁹⁷ FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 7, n. 42, pp. 48-57, nov./dez. 2008, p. 51.

⁹⁸ FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 7, n. 42, pp. 48-57, nov./dez. 2008, p. 51.

⁹⁹ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 224.

¹⁰⁰ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 232.

planos, que são descolados da realidade e produzem ideias sobre a cidade e o planejamento urbano que se auto alimentam, tem-se que o planejamento urbano enquanto ideologia dominou, por muitos anos, esta área no Brasil¹⁰¹.

Essa contextualização histórica do instrumento do plano diretor dá mais fundamento às críticas feitas à escolha da Constituição Federal, no inédito capítulo relativo à política urbana, em responder às questões centrais da reforma urbana com o plano diretor, que possuía um histórico de insucesso e não representava as demandas do Movimento Nacional de Reforma Urbana¹⁰².

No entanto, a partir da determinação constitucional e do processo de mobilização social e disputa política ocorrida durante a década de 1990¹⁰³, que resultaram na politização do planejamento urbano brasileiro, que passa a ser claramente elaborado e aprovado por meio de um projeto de lei, é possível observar o fim de um período histórico e o “avanço da consciência e organização populares”¹⁰⁴.

Surgiu um plano diretor inovador, que elegeu o espaço urbano de sua produção, reprodução e consumo como objeto e tinha nos aspectos urbanísticos de uso e ocupação do solo o maior foco de polêmicas. A politização dos planos permitiu revelar “os interesses vinculados ao espaço urbano” e, com isso, fomentar “debates e processos de negociação de natureza política entre interesses que aparecem claramente como conflitantes”¹⁰⁵.

Apesar destes avanços, representados principalmente pela politização do plano diretor trazida pela Constituição Federal, essa época ainda era marcada por um desinteresse da classe dominante em elaborar planos diretores, eis que estes não poderiam representar suas reais

¹⁰¹ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 227.

¹⁰² VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, p. 232. P. 169-243; GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: Uma longa história com vitórias e derrotas. In: ALFONSIN, Betania; OSORIO, Leticia Marques (orgs.). **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, pp. 15-38, p. 15.

¹⁰³ FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 7, n. 42, pp. 48-57, nov./dez. 2008, p. 52.

¹⁰⁴ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 235-236.

¹⁰⁵ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 238.

propostas para as cidades, e também por uma descrença das camadas populares em participar dos debates dos planos diretores, por ser um instrumento historicamente desgastado¹⁰⁶.

Para Quito Junior, até a chegada do Estatuto da Cidade, o aparato legislativo servia como uma espécie de mecanismo de preservação e regulação interna voltada para o mercado imobiliário. Logo, a evolução das leis era pautada no princípio do poder de polícia, e se preocupava em restringir usos e atividades e mediar os conflitos do solo urbano protagonizados pelos que tinham acesso ao mercado formal¹⁰⁷.

Naquele contexto, era clara a concepção da cidade enquanto reserva de valor voltada para o mercado imobiliário. A cultura que fundou a legislação urbanística brasileira se pautou no planejamento urbano baseado na restrição de atividades e usos, oriunda dos códigos de obras, e estabeleceu padrões urbanísticos sem admitir “a existência de uma parcela da população que residia em cortiços e habitações precárias”, apesar de permitir “que este tipo de habitação ficasse à margem da legislação edilícia”¹⁰⁸.

Entretanto, com o surgimento do Estatuto da Cidade e, consequentemente, dos planos diretores elaborados sob sua égide, é necessário fazer uma nova avaliação, a fim de verificar se os instrumentos urbanísticos estão efetivamente alterando a política fundiária municipal e o processo de produção de habitação de interesse social¹⁰⁹.

Isto porque o Estatuto da Cidade, ao regulamentar e expandir os dispositivos constitucionais sobre política urbana, reconheceu explicitamente o direito à cidade, rompeu com “a longa tradição de civilismo jurídico” e estabeleceu “as bases de um novo paradigma jurídico-político para o controle do uso do solo e do desenvolvimento urbano pelo poder

¹⁰⁶ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 169-243, p. 239-240.

¹⁰⁷ QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. **Nova legislação urbana e os velhos fantasmas**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 187-196, abril 2003. ISSN 1806-9592. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9909/11481>>. Acesso em: 25 jul. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000100011>, p. 192.

¹⁰⁸ QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. **Nova legislação urbana e os velhos fantasmas**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 187-196, abril 2003. ISSN 1806-9592. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9909/11481>>. Acesso em: 25 jul. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000100011>, p. 192.

¹⁰⁹ QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. A contribuição da cultura técnica do planejamento urbano no Brasil numa perspectiva comparada com a gênese da gestão urbana na Europa. In: PEREIRA, Elson Manoel (Org.). **Planejamento Urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. 2 ed. Chapecó: Argos, 2013, p. 70. P. 47-78.

público e pela sociedade organizada”. Representou, assim, um novo marco na história do planejamento urbano brasileiro, tratado a seguir¹¹⁰.

2.3 O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR

2.3.1 Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001)

A Lei nº 10.257, autodenominada em seu art. 1º, parágrafo único, de Estatuto da Cidade, nasceu a partir de construção legislativa iniciada com o Projeto de Lei nº 775/1983 e complementada, entre muitos outros, pelos Projetos de Lei nº 2.191/1989 (substitutivo) e nº 5.788/1990¹¹¹.

Desde sua primeira redação, datada de 1983, o Estatuto da Cidade previu uma aplicabilidade centrada na criação de instrumentos jurídicos para o exercício da atividade urbanística pelo poder público. Em 1990, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, internalizou a necessidade de participação popular na elaboração de planos urbanísticos, plasmados na forma de planos diretores municipais¹¹².

A versão final do Estatuto da Cidade, aprovada em 10 de julho de 2001, após mais de dez anos de tramitação, contemplou pleitos de vários segmentos da sociedade. É, portanto, o resultado de processos de negociações, discussões e debates acadêmicos e populares para a formulação de princípios e diretrizes que dariam a base do planejamento urbano e, consequentemente, da política urbana¹¹³.

Formalmente, a Lei nº 10.257 se propõe a regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e estabelecer diretrizes gerais da política urbana, além de outras providências.

Em seu texto, confirma e amplia o papel fundamental jurídico-político dos municípios para a formulação de diretrizes de planejamento urbano e condução dos processos de

¹¹⁰ FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 42, pp. 48-57, nov./dez. 2008, p. 52.

¹¹¹ MOREIRA, Mariana. A História do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 27-43.

¹¹² MOREIRA, Mariana. A História do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 27-43.

¹¹³ MOREIRA, Mariana. A História do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 27-43.

desenvolvimento e gestão urbana¹¹⁴, que serão baseados na função social da cidade e da propriedade.

O reconhecimento da função social da cidade e da propriedade urbana é a base para o surgimento de um novo modelo de planejamento urbano, pautado na garantia do direito à moradia e, mais, do direito à cidade. Isso implica na negação do aparato que apenas dialoga com a cidade formal e regular, que se adequa à parcela da população que pode pagar pelos espaços dotados de infraestrutura e não sujeitos às fragilidades ambientais¹¹⁵.

A cidade como mercadoria é rejeitada, eis que a terra, solo e recursos naturais servem não como fontes de lucro, mas como substrato para inserir dentro da cidade formal, da cidade legal, a maioria da população, antes excluída¹¹⁶.

Surgem os pilares de uma ordem urbanística includente¹¹⁷, que assume como orientações:

(...) a transferência dos grupos marginalizados para dentro do mundo jus-urbanístico (pela criação de novos instrumentos para o acesso à propriedade formal, bem como de medidas para a regularização fundiária urbana e para a regularização das urbanizações clandestinas) e, por outro, a adequação da ordem urbanística à situação real da população, por meio de normas especiais de urbanização (ordem urbanística popular)¹¹⁸.

A partir dessas orientações, a Lei nº 10.257 coloca a legislação à serviço de um urbanismo construído a partir de dados reais, e não mais com base em um ideal idílico de urbanismo. Através desse posicionamento, o Estatuto da cidade impede que o Poder Público ignore certas situações por sua ilegalidade, e estende o dever estatal para uma atuação positiva a fim de “elevar a qualidade urbanística das situações existentes” e abandonar “a pretensão – um pouco

¹¹⁴ FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 7, n. 42, pp. 48-57, nov./dez. 2008, p. 52.

¹¹⁵ ROLNIK, Raquel. Estatuto da cidade e conferência das cidades: instrumentos para uma política urbana democrático-participativa. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 6, n. 2, jul/dez 2003. pp. 223-234. Disponível em: < <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/issue/view/214>>. Acesso em: 21 set. 2017, p. 225.

¹¹⁶ ROLNIK, Raquel. Estatuto da cidade e conferência das cidades: instrumentos para uma política urbana democrático-participativa. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 6, n. 2, jul/dez 2003. pp. 223-234. Disponível em: < <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/issue/view/214>>. Acesso em: 21 set. 2017, p. 225.

¹¹⁷ ROLNIK, Raquel. Estatuto da cidade e conferência das cidades: instrumentos para uma política urbana democrático-participativa. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 6, n. 2, jul/dez 2003. pp. 223-234. Disponível em: < <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/issue/view/214>>. Acesso em: 21 set. 2017, p. 225.

¹¹⁸ SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 44-60, p. 58-59.

ingênua, um pouco cínica – de construir um urbanismo ideal baseado apenas na produção normativa”¹¹⁹.

O direito difuso à cidade, ao ordenamento territorial, ao planejamento urbano e à gestão democrática da política urbana, consolidados pelo paradigma jurídico do Estatuto da Cidade, geram obrigações ao poder público e submetem os proprietários de imóveis urbanos às regras de ordenação expressas no plano diretor, que relativizam o direito individual de propriedade¹²⁰.

Nesse sentido, o princípio da função social da propriedade e da cidade é desenvolvido para substituir o paradigma individualista que regia a propriedade do Código Civil de 1916. Através de instrumentos jurídicos, urbanísticos e fiscais, o Estatuto atribui às administrações municipais o poder de interferir e, de certa forma, reverter padrões e dinâmicas estabelecidos nos mercados imobiliários formais e informais, especialmente os especulativos, que fomentam a exclusão social e segregação espacial característica dos municípios brasileiros¹²¹.

Isso porque, na perspectiva do mercado, o espaço urbano é um campo de investimento do capital, e, por isso, também é mercadoria, e tem seu preço fixado pela avaliação dos atributos físicos (como a declividade de um terreno ou qualidade de uma construção) e locacionais (acessibilidade a centros de serviços, proximidade a áreas valorizadas da cidade, por exemplo)¹²².

Esse preço é influenciado diretamente pelos investimentos públicos ou privados sobre o espaço, que alteram o mercado imobiliário. Logo, a definição de onde o poder público investirá em infraestrutura e equipamentos “é decisiva na lógica do mercado imobiliário, na medida em que esses investimentos produzem localizações valorizadas”¹²³.

A especulação imobiliária consiste na retenção de terrenos vazios e de algumas localizações pelos proprietários, que esperam valorizações futuras através “da captura do investimento em infraestrutura, equipamentos ou grandes obras na região ou nas vizinhas”, o

¹¹⁹ SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 44-60, p. 57.

¹²⁰ FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Estatuto da Cidade: razão de descrença ou de otimismo? Adicionando complexidades à reflexão sobre a efetividade da lei. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 8, n. 47, pp. 17-23, set./out. 2009, p. 20.

¹²¹ FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 7, n. 42, pp. 48-57, nov./dez. 2008, p. 52.

¹²² ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. 4 ed. São Paulo: Brasiliense, 2012, p. 69.

¹²³ ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. 4 ed. São Paulo: Brasiliense, 2012, p. 69-70.

que provoca “a extensão cada vez maior da cidade, gerando os chamados ‘vazios urbanos’, os terrenos de engorda, objeto de especulação”¹²⁴.

A inovação do Estatuto da Cidade para combater práticas como a acima descrita, é sua previsão de diversos mecanismos, instrumentos, processos e recursos que visam dar efeitos jurídicos concretos aos princípios e direitos por ele previstos¹²⁵. Possui, para tanto, capítulo específico destinado aos “instrumentos da política urbana”, divididos pelo artigo 4º em seis categorias. O rol ali previsto é meramente exemplificativo¹²⁶.

Entretanto, convém ter em conta que os efeitos imediatos dos instrumentos regulamentados pela Lei nº 10.257/2001 não devem ser superestimados. Isso porque o Estatuto da Cidade representa ainda um conjunto normativo intermediário, eis que grande parte de suas normas dependerão de desdobramentos legislativo posteriores¹²⁷.

Para a aplicação de uma parte significativa dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, serão necessárias leis municipais, ou, em alguns casos, previsão de tal instrumento no plano diretor municipal.

Os instrumentos urbanísticos vinculados à aprovação de lei municipal são o parcelamento, edificação e utilização compulsórios (art. 5º, caput); o IPTU progressivo (art. 7º, §1º); a preempção (arts. 25, §1º, e 26, parágrafo único); a outorga onerosa do direito de construir e a alteração onerosa do uso do solo (art. 30); as operações urbanas consorciadas (arts. 32, 33 e 34); a transferência do direito de construir (art. 35) e o Estudo de Impacto de Vizinhança (art. 36)¹²⁸.

A escolha pela atuação municipal vinculada ao plano diretor (e, consequentemente, a vinculação de diversos instrumentos urbanísticos a ele) representa uma busca pela ação urbanística racionalmente orientada. Isso porque o Estatuto da Cidade institui o planejamento como pressuposto da ação urbanística do Poder Público e dos particulares, pois o

¹²⁴ ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. 4 ed. São Paulo: Brasiliense, 2012, p. 70.

¹²⁵ FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Estatuto da Cidade: razão de descrença ou de otimismo? Adicionando complexidades à reflexão sobre a efetividade da lei. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 8, n. 47, pp. 17-23, set./out. 2009, p. 20.

¹²⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 63.

¹²⁷ SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 44-60, p. 52.

¹²⁸ SUNDFELD, Carlos, Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 44-60, p. 53.

ordenamento urbanístico deve possuir propósitos claros, a fim de reverter o aglomerado inorgânico de imposições que o sucedeu¹²⁹.

Além disso, a opção pelo planejamento se coaduna com a missão da política urbana que, através da ordenação, busca desenvolver as funções sociais do todo (a cidade) e das partes (cada propriedade que a compõe). A ordem urbanística representa, portanto, um conjunto orgânico de imposições vinculantes que condicionam a ação individual na cidade. É uma visão totalizante que se opõe ao individualismo que inspira o direito civil¹³⁰.

Para evitar que essa visão totalizante gere um totalitarismo estatal, o Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes da gestão democrática e do reconhecimento da ação privada. A gestão democrática surge como reação ao aprofundamento da atuação estatal, inclusive normativa, e traz mecanismos de abertura como a participação popular direta em decisões legais e administrativas e a interferência de entidades representativas de segmentos da população¹³¹.

A previsão de gestão democrática abrange também o controle social para preservar a ordem urbanística, efetuado por meio da fiscalização da execução dos instrumentos legislativos e administrativos relacionados à política urbana. Para Carvalho Filho esse controle social deveria “alcançar também as atividades públicas e privadas que estejam dissonantes das diretrizes gerais e dos objetivos a serem perseguidos com a utilização dos instrumentos urbanísticos”¹³².

Com isso, a concepção do planejamento urbano municipal como processo puramente técnico e neutro é substituída. A participação popular no processo de planejamento urbano municipal e, especialmente, na elaboração dos planos diretores, passa a ser exigida como condição obrigatória sob pena de improbidade administrativa (art. 29, XII, CF c/c art 40, 43 e 52, VI do Estatuto)”¹³³.

A efetiva participação dos cidadãos e associações no planejamento e na gestão urbana é fomentada por diversos mecanismos:

¹²⁹ SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 44-60, p. 56.

¹³⁰ SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 44-60, p. 54.

¹³¹ SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 44-60, p. 57.

¹³² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 63.

¹³³ FONTES, Mariana Levy Piza. Planejamento urbano e o Marco-Jurídico Urbanístico no Brasil. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, ano V, n. 27, pp. 45-56, dez./jan. 2010, p. 52.

(...) audiências, consultas, criação de conselhos, relatórios de impacto de vizinhança e de impacto ambiental, iniciativa popular na propositura de leis urbanísticas, acesso ao poder judiciário para defesa da ordem urbanística e especialmente às práticas do orçamento participativo. A nova lei enfatizou a importância de se estabelecerem relações entre o setor estatal, o setor privado e o setor comunitário, especialmente através das parcerias público-privadas e das operações urbanas (...) ¹³⁴.

O Estatuto da Cidade, ao tratar da gestão democrática da cidade, prevê quatro mecanismos, expressos nos incisos I a IV do art. 43. Dessa imposição da lei, é possível extrair um aspecto jurídico e um aspecto administrativo ¹³⁵.

O aspecto jurídico diz respeito ao fato que tais mecanismos são impostos e não propostos ao administrador, que, só assim, observará apropriadamente os postulados da gestão democrática da cidade. No aspecto administrativo, tem-se que tais instrumentos “devem ser adotados no inteiro processo de que se compõem as ações e estratégias de política urbana” desde sua elaboração à sua implementação ¹³⁶.

No plano fático, a participação comunitária na elaboração de uma política urbana é incentivada, a nível nacional, a partir de aparatos institucionais, criados pelo Governo Federal entre os anos de 2001 e 2006: o Ministério das Cidades, as Conferências da Cidade e os Conselhos das Cidades ¹³⁷.

De todo o exposto, é possível concluir que, de fato, a aprovação do Estatuto da Cidade consolida a ordem constitucional brasileira no que tange ao controle dos processos de desenvolvimento urbano. A partir dele, a ação do Estado, dos mercados imobiliários e da sociedade possui novos critérios econômicos, sociais e ambientais sobre os quais pautar sua atuação ¹³⁸.

¹³⁴ FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 7, n. 42, pp. 48-57, nov./dez. 2008, p. 53.

¹³⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 299-300.

¹³⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 299-300.

¹³⁷ COELHO, Kellen da Silva; DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento. O plano diretor “participativo” de Florianópolis sob a ótica organizacional. In: PEREIRA, Elson Manoel (Org.). **A alegoria da participação: planos diretores participativos pós-estatuto da cidade**. Florianópolis: Insular, 2015, pp. 133-156, p. 140.

¹³⁸ FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 7, n. 42, pp. 48-57, nov./dez. 2008, p. 57.

No entanto, para que a lei federal tenha efetividade¹³⁹, através de políticas e programas, é necessária uma reforma das ordens jurídico-urbanísticas locais, “isto é, do quadro regulatório e institucional que foi criado por cada Município para o controle do uso e desenvolvimento do solo, particularmente através da aprovação de planos diretores adequados”¹⁴⁰.

A aprovação do Estatuto da Cidade não encerrou a batalha pela reforma urbana no Brasil, eis que, em âmbito local, essa disputa é constantemente renovada em torno do sentido de política urbana¹⁴¹. E, para melhor compreender essa disputa local, é essencial tratar a respeito do instrumento do plano diretor, que, como dito, vincula a aplicação de diversos outros instrumentos urbanístico e é constitucionalmente reconhecido como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

2.3.2 O plano diretor

O plano diretor, previsto pela Constituição Federal de 1988 e objeto de capítulo específico no Estatuto da Cidade representa a materialização dos componentes do planejamento urbano e o documento principal na disciplina dos objetivos urbanísticos¹⁴².

Essa fixação do plano diretor como figura central e decisiva da política urbana é reforçada pelo fato de que a aplicação dos principais instrumentos urbanísticos, especialmente os atinentes à função social da propriedade, travejam ao seu redor¹⁴³.

¹³⁹ Acerca da efetividade dos instrumentos urbanos, pós Estatuto da Cidade, conferir, dentre outros: OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. **A participação popular no planejamento urbano: a experiência do plano diretor de Porto Alegre**. 2009. 332 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura, Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009; OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. 10 anos do estatuto da cidade e a (in)efetividade dos instrumentos de participação popular. In: MUSSI, A. Q.; GOMES, D.; FARIAS, V. O. (Orgs.). **Estatuto da cidade: os desafios da cidade justa**. Passo Fundo: IMED, 2011. GRASSI, Karine Grassi. Plano diretor e audiências públicas: legislação, doutrina e estudos de casos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Cidade, cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana**. In: FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana (orgs.). O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 301. pp. 293-314.

¹⁴⁰ FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 7, n. 42, pp. 48-57, nov./dez. 2008, p. 57.

¹⁴¹ FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Estatuto da Cidade: razão de descrença ou de otimismo? Adicionando complexidades à reflexão sobre a efetividade da lei. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 8, n. 47, pp. 17-23, set./out. 2009, p. 21.

¹⁴² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 269.

¹⁴³ MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008, p. 111-113.

Para Fernandes, o plano diretor é muito mais que um instrumento técnico e/ou método de organização territorial, pois representa um “processo sociopolítico pelo qual se determina e se preenche o conteúdo para o exercício dos direitos individuais de propriedade imobiliária urbana”. Assim, não seria possível dar um conceito jurídico único e fechado para o plano diretor, pois sua construção é feita nos processos locais¹⁴⁴.

O conceito de plano diretor como processo sociopolítico, construído por Fernandes com base no inédito papel jurídico e perfil sociopolítico atribuído ao instrumento pela Constituição Federal de 1988, reforça a importância de sua gestão e da inclusão da participação popular e do controle social nos processos decisórios acerca do tema do planejamento urbano¹⁴⁵.

Silva conceitua o plano diretor como um plano urbanístico geral que, pautado no bem-estar da comunidade local e por meio de lei, sistematiza o desenvolvimento físico, econômico e social do município. Para o autor, sua formulação, embora predominantemente técnica, deve respeitar as exigências legais que compõe seu aspecto de procedimento jurídico¹⁴⁶.

Quando trata a respeito da elaboração do plano, Silva divide seu processo em quatro etapas: os estudos preliminares, o diagnóstico, o plano de diretrizes e a instrumentalização do plano. O autor entende que a promoção de audiências públicas, debates abertos aos vários segmentos da sociedade e garantia de acesso e publicidade dos documentos e informações produzidos são obrigações vinculadas à etapa da instrumentalização do plano, que consiste na elaboração de instrumentos de atuação¹⁴⁷.

Villaça caracteriza o plano diretor como uma peça política e não técnica, eis que é muito mais do que o conjunto de estudos e diagnóstico técnico que recomenda soluções aos problemas urbanos. O autor fundamenta seu ponto de vista no fato de que os planos diretores devem ser aprovados por lei, ou seja, por políticos, que “nada entendem – nem é sua obrigação entender – dos aspectos técnicos de um Plano Diretor”¹⁴⁸.

Por ser uma peça política, o plano diretor refletirá os poderes sociais que atuam na sociedade na qual foi elaborado, o que é um aspecto fundamental e muitas vezes não

¹⁴⁴ FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Estatuto da Cidade: razão de descrença ou de otimismo? Adicionando complexidades à reflexão sobre a efetividade da lei. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 8, n. 47, pp. 17-23, set./out. 2009, p. 20.

¹⁴⁵ FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Estatuto da Cidade: razão de descrença ou de otimismo? Adicionando complexidades à reflexão sobre a efetividade da lei. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 8, n. 47, pp. 17-23, set./out. 2009, p. 22.

¹⁴⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 137-138.

¹⁴⁷ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 142-144.

¹⁴⁸ VILLAÇA, Flávio. Crítica ao anteprojeto de lei do Plano Diretor de Florianópolis. In.: PERES, Arlis Buhl [et. al.] (Org.). **Reconstruindo paisagens: desafios socioespaciais para a Grande Florianópolis**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2013, pp. 33-53, p. 33-35.

compreendido pelos técnicos, explica Villaça. E, nesse contexto, é necessário ter em mente que o conflito é inerente à formação do espaço urbano eis que “o controle do uso do solo, em última instância, diz respeito a conflitos sociais em torno da disputa pelas localizações no espaço urbano”¹⁴⁹.

Como visto nos primeiros tópicos desse capítulo, o histórico do planejamento urbano no Brasil demonstra que, durante muitos anos, o controle do uso de solo foi utilizado em favor das classes dominantes, que visavam os “interesses locacionais e ambientais de seus bairros e centros”¹⁵⁰.

A Constituição Federal de 1988, regulamentada pelo Estatuto da Cidade, trouxe um novo paradigma ao politizar o instrumento do plano diretor e abrir espaço para uma gestão urbana participativa. A partir dessa perspectiva, o plano diretor adquire potencial para sair do plano da ideologia¹⁵¹.

No entanto, esta mudança dependerá de sua aplicação local, eis que, a depender das desigualdades regionais, das disparidades nos processos sociopolíticos e na capacidade técnica de ação de cada município em que for desenvolvido, apresentará diferentes níveis de qualidade técnica e política¹⁵².

Por isso, embora a lei do Estatuto da Cidade forneça instrumentos para o combate à apropriação desigual do espaço urbano, a importância do plano diretor é tão grande que, a depender da correlação de forças local, ele pode ficar muito aquém dos instrumentos que a lei federal permite a fixação¹⁵³.

¹⁴⁹ VILLAÇA, Flávio. Crítica ao anteprojeto de lei do Plano Diretor de Florianópolis. In.: PERES, Arlis Buhl [et. al.] (Org.). **Reconstruindo paisagens: desafios socioespaciais para a Grande Florianópolis**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2013, pp. 33-53, p. 35.

¹⁵⁰ VILLAÇA, Flávio. Crítica ao anteprojeto de lei do Plano Diretor de Florianópolis. In.: PERES, Arlis Buhl [et. al.] (Org.). **Reconstruindo paisagens: desafios socioespaciais para a Grande Florianópolis**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2013, pp. 33-53, p. 35.

¹⁵¹ FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Estatuto da Cidade: razão de descrença ou de otimismo? Adicionando complexidades à reflexão sobre a efetividade da lei. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA**, Belo Horizonte, ano 8, n. 47, pp. 17-23, set./out. 2009, p. 20.

¹⁵² FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Estatuto da Cidade: razão de descrença ou de otimismo? Adicionando complexidades à reflexão sobre a efetividade da lei. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA**, Belo Horizonte, ano 8, n. 47, pp. 17-23, set./out. 2009, p. 20.

¹⁵³ MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008, p. 111-113.

Ou seja, será a qualidade política e consistência do processo de aprovação do plano diretor que determinará “a extensão de reconhecimentos das possibilidades da nova ordem jurídico-urbanística proposta pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade”¹⁵⁴.

Por tal motivo, os próximos capítulos do presente trabalho objetivam analisar o processo legislativo de aprovação do plano diretor, que é o processo político no qual as propostas técnicas e populares são, efetivamente, convertidas em lei que definirá o cumprimento da função social da propriedade. Através dessa análise, se pretende verificar a existência de peculiaridades na tramitação legislativa desse instrumento urbanístico que vise garantir a qualidade política e consistência no seu processo de aprovação.

2.4 CONCLUSÕES ARTICULADAS

O objetivo geral do presente capítulo foi identificar a origem e natureza do atual modelo de plano diretor, instituído pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo Estatuto da Cidade. Para tanto, foram adotados os objetivos secundários de identificar os antecessores do plano diretor para depois verificar sua atual regulamentação e características.

Os antecessores do plano diretor foram divididos em quatro períodos históricos, todos antecedentes à aprovação do Estatuto da Cidade: os “planos de melhoramento e embelezamento”; o “urbanismo e o plano diretor”; “os superplanos”; e “o plano sem mapa”. Através da análise desses períodos foi possível concluir que, majoritariamente, os planos diretores ocupavam papel de mero discurso que ocultava os problemas das maiorias urbanas.

Esse cenário gerou mobilizações pela reforma urbana, que culminaram com a inserção de inédito capítulo sobre a política urbana na Constituição Federal de 1988, que atualiza o princípio da função social da propriedade urbana e politiza os instrumentos e a legislação urbanística. Tal capítulo foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade tem como principais pontos a criação de instrumentos jurídicos para o exercício da atividade urbanística pelo poder público e a necessidade de participação popular na elaboração de planos urbanísticos, plasmados na forma de planos diretores municipais.

Pela natureza política do plano diretor previsto pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo Estatuto da Cidade, sua qualidade técnica e política se tornou muito mais

¹⁵⁴ FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**A, Belo Horizonte, ano 7, n. 42, pp. 48-57, nov./dez. 2008, p. 54.

dependente das características regionais, tais como as desigualdades, disparidades nos processos sociopolíticos e a capacidade técnica de ação de cada município.

Essa última conclusão justifica a escolha do próximo objeto de pesquisa, que é o processo legislativo e a lei do plano diretor, eis que este representa o processo político através do qual as propostas técnicas e populares são, efetivamente, convertidas na lei do plano diretor.

3 O PROCESSO LEGISLATIVO E A LEI DO PLANO DIRETOR

3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O capítulo em tela tem como objetivo central compreender qual a natureza da lei do plano diretor e como se dá o processo legislativo para sua perfectibilização. Esse objetivo central é perseguido a partir de três objetivos secundários. O primeiro, tratado no tópico “o processo legislativo constitucional”, é conceituar o processo legislativo e compreender quais os atos normativos previstos na Constituição Federal.

A seguir, no tópico “a lei municipal do plano diretor”, o objetivo secundário é identificar quais os atos normativos passíveis de abrigar a lei do plano diretor e de quem seria a iniciativa para apresentação de tal projeto de lei. Por fim, o terceiro objetivo secundário, tratado no tópico “processo de formação das leis ordinárias e complementares”, realiza a análise das fases que compõe o processo legislativo dos dois atos normativos que podem, segundo a doutrina, abrigar o plano diretor: as leis complementares e as leis ordinárias.

A partir desses três tópicos será possível fixar qual o procedimento para aprovação do projeto de lei do plano diretor, o que representa um pressuposto para a compreensão do terceiro capítulo, que trata sobre as especificidades da tramitação legislativa do plano diretor.

3.2 O PROCESSO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL

O Poder Legislativo exerce uma atividade material peculiar (embora não exclusiva), que é a elaboração de leis. A forma do exercício dessa atividade e as técnicas que balizam os atos que serão produzidos para chegar ao fim desejado compõem o processo legislativo¹⁵⁵.

O processo legislativo serve para regular o exercício do poder e evitar o “arbítrio, o desvio ou o excesso de poder” através de um “conjunto de regras e princípios que regulam a forma a ser seguida na elaboração das leis pelo legislador”¹⁵⁶. Esse processo também pode ser conceituado como “o conjunto de atos que uma proposição normativa deve cumprir para se

¹⁵⁵ BELTRAME, Rúsvel. Temas polêmicos sobre processo legislativo. In.: CARNEIRO, Rafael Araripe; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). **Gestão pública e direito municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016, pp. 177-191, p. 177.

¹⁵⁶ BELTRAME, Rúsvel. Temas polêmicos sobre processo legislativo. In.: CARNEIRO, Rafael Araripe; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). **Gestão pública e direito municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016, pp. 177-191, p. 177-178.

tornar uma norma de direito”¹⁵⁷. Representa, portanto, a forma adotada pelo direito, enquanto sistema de normas, para regular sua autocriação, e reafirma a concepção do direito como complexo normativo¹⁵⁸.

O processo legislativo é tratado pela Constituição Federal dentro do capítulo reservado ao Poder Legislativo, na seção denominada “Do Processo Legislativo”, que tem início com o art. 59 e segue até o art. 69. O constituinte enumera, no art. 59, sete atos a serem elaborados através do processo legislativo: as emendas à Constituição, as leis complementares, as leis ordinárias, as leis delegadas, as medidas provisórias, os decretos legislativos e as resoluções.

As emendas constitucionais são consequência da adoção de uma Constituição rígida, que apenas permite sua modificação através do procedimento especial por ela mesma previsto. Esse ato normativo serve exclusivamente para substituir o ato normativo inicial¹⁵⁹ e, diferente das leis, não pode ser proposto através da participação popular direta¹⁶⁰.

A lei delegada é “ato normativo elaborado e editado pelo Presidente da República, em razão de autorização do Poder Legislativo, e nos limites postos por este”¹⁶¹. O art. 68 da Constituição Federal, que prevê esse ato legislativo, retira de sua competência certas matérias, que não podem ser objeto de delegação.

As medidas provisórias “são atos normativos com força de lei editados pelo Presidente da República, em casos de relevância e urgência”¹⁶². Tem, portanto, índole normativa emergencial, e se não aprovadas pelo Legislativo no prazo constitucional, perdem a sua eficácia desde a edição¹⁶³.

A lei ordinária é o ato legislativo típico e, em regra, edita normas gerais e abstratas. A Constituição Federal, em seu art. 68, § 1º, traz matérias reservadas à lei ordinária por exclusão

¹⁵⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 944.

¹⁵⁸ TRINDADE, André Fernando dos Reis. **Manual de direito constitucional**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 179-180.

¹⁵⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 215.

¹⁶⁰ TRINDADE, André Fernando dos Reis. **Manual de direito constitucional**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 184.

¹⁶¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 234.

¹⁶² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 238.

¹⁶³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 953-954.

ao atribuir a esse instrumento as matérias retiradas do domínio das leis delegadas e das medidas provisórias¹⁶⁴.

A lei complementar é caracterizada por exigir maioria qualificada para sua aprovação, o que sinaliza a escolha do constituinte em reservar a este processo uma maior ponderação e, logo, afastar sua desconstituição por decisão ocasional¹⁶⁵. Em síntese, a lei complementar é o ato normativo destinado a “resguardar certas matérias (...) contra mudanças constantes e apressadas, sem lhes imprimir rigidez que impedisse a modificação de seu tratamento, logo que necessário”¹⁶⁶.

Por ser a lei complementar um dos instrumentos aptos a abrigar a lei do plano diretor (como se verá nos tópicos seguintes), serão indicados dois pontos importantes a respeito dela. O primeiro ponto é a discussão sobre existência de uma hierarquia entre lei complementar e lei ordinária, e o segundo ponto trata sobre a existência, ou não, de matérias próprias de lei complementar.

Para Ferreira Filho, a lei complementar, que tem pouca descrição dentro do texto constitucional, é um intermediário dentro da “hierarquia dos atos normativos, entre a lei ordinária (e os atos que têm a mesma força que esta – a lei delegada e, hoje, a medida provisória) e a Constituição (e suas emendas)”¹⁶⁷.

Em sentido contrário, Mendes e Branco defendem inexistir hierarquia entre lei ordinária e lei complementar, eis que tratam de âmbitos normativos diversos. Com base nessa premissa, entende-se que a inconstitucionalidade de lei ordinária que destoa de lei complementar não é pautada na violação do princípio da hierarquia das leis, mas sim na violação do âmbito normativo restrito às leis complementares¹⁶⁸.

No que tange à existência, ou não, de matéria própria de lei complementar, existe discussão doutrinária. Ferreira Filho destaca que existe entendimento que defende que a lei complementar caberia sempre que fosse proposta como tal e aprovada por maioria absoluta,

¹⁶⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 217-218.

¹⁶⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 242.

¹⁶⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 243.

¹⁶⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 242.

¹⁶⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 952.

ou seja, a lei complementar não teria previsão restrita e específica, sendo cabível para qualquer matéria¹⁶⁹.

Por outro lado, o próprio autor, no qual é acompanhado por Mendes e Branco, entende que apenas algumas matérias foram eleitas pela Constituição como de especial importância a ponto de demandarem um tratamento especial. Nesse segundo entendimento, apenas nas matérias expressamente indicadas pela Constituição como tais caberia a aprovação por meio de lei complementar, e, nas demais, a matéria seria assunto para lei ordinária¹⁷⁰¹⁷¹.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se coaduna com essa segunda corrente, na medida em que defende que a lei aprovada sob o processo legislativo de lei complementar que trate de matéria que a Constituição não exige tal modalidade legislativa, deverá ter seus dispositivos considerados como dispositivos de lei ordinária¹⁷².

Ou seja, caso aprovada lei complementar para matérias não previstas pela Constituição Federal como merecedoras de tal modalidade normativa, será esta considerada lei ordinária¹⁷³. Logo, “não será inconstitucional a lei ordinária que dispuser em sentido diverso do que estatui um dispositivo de lei complementar que não trata de assunto próprio de lei complementar”, eis que nesse caso “o dispositivo da lei complementar (...) vale como lei ordinária e pode-se ver revogado por regra inserida em lei ordinária”¹⁷⁴.

Para essa segunda corrente, a restrição das matérias merecedoras de lei complementar, em âmbito federal e pautada na Constituição Federal, se estenderia aos Estados e Municípios “porque o Supremo Tribunal Federal exige coincidência – tendo a Constituição da República como parâmetro – entre as matérias reservadas à lei complementar nas esferas federal, estadual e municipal”¹⁷⁵.

Existe, no entanto, críticas a esta postura do Supremo Tribunal Federal de estender as regras aplicáveis às leis federais aos Estados e Municípios, por ser uma linha incompatível

¹⁶⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 243.

¹⁷⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 243.

¹⁷¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 952.

¹⁷² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 952.

¹⁷³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 952.

¹⁷⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 952.

¹⁷⁵ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral. Municípios na forma federativa de Estado brasileiro. In.: CARNEIRO, Rafael Araripe; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). **Gestão pública e direito municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 163-176, p. 172.

com um “contexto federativo democrático que se pretende amigo das autonomias locais”. Segundo essa crítica, “na ordem constitucional vigente, seria mais natural o Tribunal reconhecer aos Estados e Municípios a livre definição sobre a adoção ou não da lei complementar, bem como que matérias seriam a ela reservadas (...)”¹⁷⁶.

Por fim, o decreto legislativo (art. 59, inciso VI) e a resolução (art. 59, inciso VII) são instrumentos “utilizados para regular matérias da competência exclusiva do Congresso Nacional ou de suas Casas e não se submetem a sanção ou veto do Presidente da República”. Seu procedimento de aprovação é determinado pelos regimentos internos do Legislativo¹⁷⁷.

Após analisar brevemente características de cada um dos sete atos normativos previstos no texto constitucional, será estudada a natureza do ato normativo que abriga o plano diretor, a fim de compreender quais modalidades normativas poderiam ser utilizadas para sua elaboração.

3.3 A LEI DO PLANO DIRETOR

3.3.1 A lei municipal do plano diretor

A Constituição Federal trata expressamente do plano diretor em seu art. 182, § 1º. Neste, indica que a aprovação do plano diretor se dará pela Câmara Municipal, porém não define qual ato da Câmara deverá ser utilizado para tal fim, ou a quem incumbe a iniciativa¹⁷⁸ dessa providência¹⁷⁹.

O art. 30, inciso VIII da Constituição Federal, ao elencar as competências do Município, inclui a de “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Ou seja, também nesse artigo inexistente uma vinculação da matéria a um instrumento de processo legislativo específico.

¹⁷⁶ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral. Municípios na forma federativa de Estado brasileiro. In.: CARNEIRO, Rafael Araripe; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). **Gestão pública e direito municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 163-176, p. 172.

¹⁷⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 944.

¹⁷⁸ Conforme será melhor esclarecido no tópico seguinte, a iniciativa é o ato que desencadeia o processo legislativo, ou seja, é o poder de apresentar um projeto de lei ao Legislativo.

¹⁷⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 276.

O Estatuto da Cidade, ao regulamentar o capítulo constitucional da política urbana, deixa expresso em seu art. 40 que o plano diretor deverá ser aprovado por lei municipal, porém não dá detalhes sobre esse ato normativo.

Cumpre ressaltar que a aprovação do plano diretor por meio de lei municipal representa o cumprimento, no âmbito do Município, do princípio da legalidade, previsto nos arts. 5º, inciso II, e 37 da Constituição Federal¹⁸⁰. Esse princípio assegura que não será criada obrigação ou imposto constrangimento senão em virtude de lei¹⁸¹.

O plano diretor é um instrumento limitativo de direitos e, como tal, deve ser tratado por meio de lei¹⁸², pois é através do processo legislativo que a liberdade do cidadão é assegurada por meio de sua capacidade de participar e influir na formação da lei, seja diretamente ou por representante eleito¹⁸³.

Na ausência de dispositivo que indique expressamente qual deve ser o ato, dentre os atos normativos previstos no art. 59 da Constituição Federal, para aprovação do plano diretor, a doutrina diverge entre a aprovação da lei do plano diretor por meio de lei ordinária ou por ato normativo que permita uma rigidez ou hierarquia maior (similar, por exemplo, à lei complementar). Além disso, existem discussões a respeito de quem teria a iniciativa para propor tal projeto de lei, eis que também nesse sentido a lei e a Constituição são silentes.

Em cartilha elaborada pelo Ministério das Cidades em parceria com o Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura e com a Frente de Vereadores pela Reforma Urbana, divulgada no ano de 2006, a iniciativa de elaboração do plano diretor é atribuída ao Prefeito Municipal com a justificativa de que “começar a elaboração de um Plano Diretor é uma decisão política e requer recursos financeiros, técnicos e administrativos que só o Executivo detém”¹⁸⁴.

No entanto, em clara contradição, a cartilha citada afirma que, na omissão do Prefeito Municipal, “embora não seja o mais correto, é possível a Câmara Municipal formular um

¹⁸⁰ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral. Municípios na forma federativa de Estado brasileiro. In.: CARNEIRO, Rafael Araripe; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). **Gestão pública e direito municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 163-176, p. 165.

¹⁸¹ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 141.

¹⁸² JAMPAULO JÚNIOR, João. Plano diretor: o processo legislativo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007 p. 213-230, p. 220.

¹⁸³ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral. Municípios na forma federativa de Estado brasileiro. In.: CARNEIRO, Rafael Araripe; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). **Gestão pública e direito municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 163-176, p. 165.

¹⁸⁴ MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Os vereadores no processo de elaboração de Planos Diretores Participativos**. Brasília. Ago. 2006. 40 Slides. Disponível em: <http://polis.org.br/wp-content/uploads/Cartilha_-Os-Vereadores-no-Processo-de-PDP.pdf>. Acesso em 25 nov. 2017. Apresentação em Poer-Point.

Plano Diretor (ou mesmo a sociedade civil, através de uma Lei de Iniciativa Popular) para começar a discussão e, eventualmente até ir para a votação”¹⁸⁵.

No que tange à espécie normativa adequada para a implantação do plano diretor (se lei complementar ou ordinária), a Cartilha afirma que o plano diretor “é uma lei complementar, exigindo duas votações com maioria qualificada”, no entanto, não esclarece o fundamento normativo ou doutrinário para tal afirmação¹⁸⁶.

Para Carvalho Filho, “a espécie normativa adequada à implantação do plano diretor é a (...) lei ordinária” com o quórum normal, previsto no art. 47 da Constituição Federal, ou seja, maioria simples de votos e presença da maioria dos componentes da Câmara. O autor entende não ser possível a instituição, pelo Lei Orgânica do Município, de quórum de aprovação mais elevado (como o de maioria absoluta dos membros da Casa ou de dois terços) para dar maior rigidez à lei que institui o plano diretor¹⁸⁷.

Silva, por outro lado, apesar de não adotar um posicionamento sobre a questão, explica que as leis orgânicas dos Municípios geralmente preveem a aprovação do plano diretor pelo voto qualificado de dois terços da Câmara de Vereadores, fator que torna mais rígida a legislação aprovada¹⁸⁸.

De fato, a título exemplificativo, em pesquisa aos sites de Prefeituras Municipais de capitais brasileiras, foi possível identificar que os planos diretores das cidades do Rio de Janeiro (Lei Complementar nº 111/2011), de Florianópolis (Lei Complementar nº 482/2014), de Porto Alegre (Lei Complementar nº 343/1999) e do Distrito Federal (Lei complementar nº 803/2009) escolheram, para sua aprovação, o procedimento de lei complementar.

Em contraponto, os planos diretores de São Paulo (Lei nº 16.050/2014), Curitiba (Lei nº 11.266/2004), Belo Horizonte (Lei nº 7.165/1996) e Vitória (Lei nº 6.705/2006) foram aprovados através do procedimento de lei ordinária.

No entendimento de Carvalho Filho, a Lei Orgânica não tem o condão de fixar um quórum especial para aprovação da lei do plano diretor, e isso por dois motivos. O primeiro é

¹⁸⁵ MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Os vereadores no processo de elaboração de Planos Diretores Participativos**. Brasília. Ago. 2006. 40 Slides. Disponível em: <http://polis.org.br/wp-content/uploads/Cartilha_-Os-Vereadores-no-Processo-de-PDP.pdf>. Acesso em 25 nov. 2017. Apresentação em Poer-Point.

¹⁸⁶ MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Os vereadores no processo de elaboração de Planos Diretores Participativos**. Brasília. Ago. 2006. 40 Slides. Disponível em: <http://polis.org.br/wp-content/uploads/Cartilha_-Os-Vereadores-no-Processo-de-PDP.pdf>. Acesso em 25 nov. 2017. Apresentação em Poer-Point.

¹⁸⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 276 e 278.

¹⁸⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 141.

um motivo legal/constitucional: inexistente qualquer dispositivo que determine a aprovação do plano diretor por espécie normativa diversa da lei ordinária “ou por quórum de presença e de aprovação diverso do estabelecido pela Constituição”¹⁸⁹.

O segundo motivo diz respeito ao que o autor entende ser a natureza dinâmica do processo urbanístico. Para Carvalho Filho, essa natureza torna incabível a adoção de estratégias que engessem a legislação urbanística e a tornem “inflexível diante de mudanças necessárias nas regras de política urbana”¹⁹⁰.

Entretanto, de outro lado, a importância da lei do plano diretor, considerada pelo Estatuto da Cidade como “ato-condição para a implementação de vários outros instrumentos de política urbana”, poderia levar à conclusão de que, “do ponto de vista da hierarquia normativa, a lei que aprovasse o plano diretor deveria ser superior às demais leis municipais”¹⁹¹.

Esse é o entendimento de Jampaolo Júnior, que defende que a importância, complexidade e extensão do projeto do plano diretor demanda um procedimento de aprovação mais longo, minucioso e participativo¹⁹².

Sob essa mesma argumentação, Jampaolo Júnior sustenta a necessidade da Câmara de Vereadores prever, em seu regimento interno, “normas de procedimento em relação à tramitação do projeto de lei do plano diretor, incluindo audiências públicas” que permitam à sociedade se manifestar e apresentar sugestões. A adoção de um procedimento legislativo especial para o projeto que institui o plano diretor permite à Câmara de Vereadores legislar e deliberar sobre o tema, que é um dos mais importantes dentro da competência municipal, com mais fundamento, por permitir ampla discussão, e em prazo suficiente para a complexidade do objeto de regulamentação, explica o autor¹⁹³.

No entanto, é necessário frisar que eventual exigência de lei com superior hierarquia normativa para abrigar o plano diretor partirá de opção do legislador municipal que, no

¹⁸⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 276 e 278.

¹⁹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 276 e 278.

¹⁹¹ CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 326-343, p. 343.

¹⁹² JAMPAULO JÚNIOR, João. Plano diretor: o processo legislativo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007 p. 213-230, p. 216.

¹⁹³ JAMPAULO JÚNIOR, João. Plano diretor: o processo legislativo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007 p. 213-230, p. 217.

entendimento de Jampaolo Júnior, “pode exigir tal superioridade por meio de sua lei orgânica ou pontualmente, ao definir o modo de encaminhamento do projeto de plano diretor”¹⁹⁴.

Sobre a natureza da iniciativa do projeto de lei de instituição do plano diretor, Carvalho Filho defende que a omissão legal faz concluir que “a iniciativa do projeto de lei de instituição do plano diretor é geral”, logo, o projeto de lei poderia “ser deflagrado pelo prefeito, por qualquer vereador ou comissão da Câmara Municipal, ou através de iniciativa popular, como (...) previsto na lei orgânica”¹⁹⁵.

Essa conclusão de Carvalho Filho é pautada em dois fatores: a omissão legal e o processo de formação do plano diretor. Quanto à omissão legal, o autor aponta que “lei orgânica deve observar os princípios das Constituições Federal e Estadual (art. 29, CF)”, sendo que nestes últimos “não foi contemplada para o chefe do Executivo iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que trate de matéria urbanística (art. 61, par 1, CF)”¹⁹⁶.

No que tange ao processo de formação do plano diretor, para explicar seu ponto, Carvalho Filho o divide em dois momentos: o de elaboração do plano (ato administrativo composto pelas ações, projetos, estudos e estratégias de natureza urbanística) e de sua instituição (transformação dos elementos iniciais em normas jurídicas).

O autor esclarece que os dois momentos não se confundem, eis que, apesar do primeiro momento de formação do plano diretor ser reservado ao Poder Executivo Municipal, não há, no segundo momento, uma iniciativa privada do prefeito quanto ao projeto de lei do plano diretor¹⁹⁷. Isso porque a reserva do primeiro momento ao Executivo Municipal tem como única justificativa o fato de se tratar de “atividade de caráter eminentemente administrativo, (...) à qual prepondera o poder de gestão dos dirigentes da Administração Municipal”¹⁹⁸.

Desta forma, Carvalho Filho entende que, “do ângulo constitucional, não há lugar para qualquer iniciativa privada”, razão pela qual discorda dos autores que “atribuem ao prefeito a iniciativa privada para elaborar o projeto de lei relativo ao plano diretor”¹⁹⁹.

¹⁹⁴ CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 326-343, p. 343.

¹⁹⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 276-277.

¹⁹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 276-277.

¹⁹⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 276.

¹⁹⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 276.

¹⁹⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 277.

A iniciativa privada do prefeito para a elaboração do plano diretor é sustentada por Silva, que destaca que “a elaboração do plano é da competência do Executivo Municipal, por intermédio dos órgãos de planejamento da Prefeitura” e que tal elaboração inclui, entre seus instrumentos, a submissão do projeto de lei à Câmara Municipal (logo, a iniciativa privativa). O autor não separa o processo em momentos distintos, como o faz Carvalho Filho²⁰⁰.

Por fim, insta destacar que o processo legislativo do plano diretor, por se tratar de lei municipal, deve obedecer às normas fixadas pela Lei Orgânica. Assim, o projeto deve “ser apresentado à Câmara acompanhado de todos os elementos considerados para a instituição, como estudos, projetos, pareceres, estratégias, etc, e tramitar pelas Comissões internas pertinentes” para estudo e parecer.

Quando aprovado (com ou sem emendas), o projeto deverá ser encaminhado à sanção do prefeito e, a seguir, para promulgação e publicação, nos termos do modelo instituído pela Constituição Federal²⁰¹²⁰².

Pelo exposto ao longo do presente tópico, é possível concluir que, embora exista discordância doutrinária a respeito da aprovação do plano diretor por lei ordinária ou por ato normativo similar à lei complementar, estes são os únicos atos normativos apontados como capazes de abrigar a lei do plano diretor.

Assim, o tópico a seguir estudará as fases do processo de formação das leis ordinárias e complementares, com a finalidade de compreender como se daria a tramitação do projeto de lei do plano diretor dentro da Câmara de Vereadores.

3.3.2 Processo de formação das leis ordinárias e complementares

Antes de adentrar nas fases do processo de elaboração das leis ordinárias e complementares, cabe ressaltar que a doutrina utilizada para tal sistematização tem como fundamento o processo legislativo federal, com algumas pontuações retiradas de obras que tratavam sobre o processo legislativo municipal.

A utilização desse material se justifica pois o Supremo Tribunal Federal tem fixado a existência de uma simetria entre o processo legislativo da União e aquele dos Estados e Municípios. Com isso, embora não exista a obrigatoriedade de que o processo legislativo

²⁰⁰ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 141.

²⁰¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 277-279.

²⁰² SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 144.

federal seja incorporado ao direito estadual e municipal, “o processo legislativo municipal acaba por coincidir com o processo legislativo federal”²⁰³.

A peculiaridade do processo legislativo municipal está no fato de que, além de “refletir algumas características essenciais e estratégicas do processo legislativo da Constituição da República”, abrigará aspectos da Constituição do respectivo Estado²⁰⁴ e obedecerá às “regras ditadas na Lei Orgânica do Município e no Regimento interno da Câmara Municipal”²⁰⁵.

Feita essa ressalva, inicia-se o estudo do processo de formação das leis complementares e ordinárias, que é composto por uma fase introdutória (a iniciativa), uma fase constitutiva (deliberação e sanção) e uma fase complementar (promulgação e publicação)²⁰⁶.

A iniciativa é o ato que desencadeia o processo legislativo, é a declaração de vontade escrita que se manifesta pelo depósito do projeto nas mãos da autoridade competente²⁰⁷, ou seja, “é o poder ou faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão, para apresentar projetos de lei ao Legislativo”²⁰⁸.

A natureza da iniciativa pode ser classificada em iniciativa concorrente ou comum “quando admite a participação de diversos órgãos e pessoas”, reservada ou privativa “quando a constituição delimita expressamente a pessoa competente para estrear o processo legislativo”, e vinculada, “quando os titulares da competência iniciadora têm a obrigação de apresentar a proposta em determinado prazo”²⁰⁹.

A iniciativa comum, aplicável às matérias não reservadas, pode ser exercida, em âmbito federal, pelos membros do Poder Legislativo (parlamentares e comissões), pelo Presidente da República e pelos cidadãos (iniciativa popular)²¹⁰. Em âmbito municipal a iniciativa comum “compete a qualquer Vereador, à Mesa ou Comissão da Câmara, ao Prefeito, ou, ainda, à

²⁰³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 276.

²⁰⁴ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral. Municípios na forma federativa de Estado brasileiro. In.: CARNEIRO, Rafael Araripe; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). **Gestão pública e direito municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 163-176, p. 166.

²⁰⁵ JAMPAULO JÚNIOR, João. Plano diretor: o processo legislativo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007 p. 213-230, p. 215.

²⁰⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 219.

²⁰⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 219.

²⁰⁸ JAMPAULO JÚNIOR, João. Plano diretor: o processo legislativo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007 p. 213-230, p. 222.

²⁰⁹ TRINDADE, André Fernando dos Reis. **Manual de direito constitucional**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 179-180.

²¹⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 219-220.

população, na forma e nos casos previstos na Lei Orgânica de cada Município, obedecendo-se ao que dispõe o artigo 61 da Constituição Federal”²¹¹.

O objetivo da iniciativa privativa é permitir ao seu titular a análise da “conveniência e oportunidade da deflagração do debate legislativo em torno do assunto reservado”. É exceção, logo, seu cabimento não deve ser ampliado por via interpretativa²¹².

Em âmbito municipal, a delimitação de quais matérias serão de iniciativa do Chefe do Poder Executivo e quais serão de competência comum dos Poderes Executivo e Legislativo caberá à lei orgânica municipal, que deve respeitar os preceitos das Constituições Federal e Estadual (como visto no tópico antecedente, essa questão é objeto de discussão doutrinária)²¹³.

Por fim, a iniciativa vinculada é aquela que afasta o caráter facultativo que embebe a iniciativa reservada, eis que nesse caso “a apresentação do projeto de lei sobre dada questão é imposta pela Constituição”²¹⁴. Um exemplo de iniciativa reservada e vinculada é aquela prevista nos arts. 84, XXIII e 165 da Constituição Federal, que reservam ao Presidente da República a iniciativa de leis orçamentárias²¹⁵.

A iniciativa também pode ser exercida de forma secundária pela modificação de direito novo já proposto: a emenda. Sobre essa forma de iniciativa, Ferreira Filho traz duas importantes discussões. Primeiro, o autor discute se o titular da iniciativa possui, em decorrência dessa titularidade, o poder de emendar o projeto por ele apresentado²¹⁶.

O Poder Legislativo é, pela doutrina tradicional, aquele que constitui o direito novo, e a emenda é um reflexo desse poder de estabelecer novo direito. Pautado nessa premissa, Ferreira Filho sustenta que o poder de emendar é, salvo exceções, reservado aos parlamentares²¹⁷.

²¹¹ JAMPAULO JÚNIOR, João. Plano diretor: o processo legislativo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007 p. 213-230, p. 222.

²¹² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 945.

²¹³ RÊGO, Eduardo de Carvalho. Breves anotações sobre o processo legislativo municipal. **Governnet – A Revista do Administrador Público: Boletim de Administração Pública e Gestão Municipal**, Curitiba, n. 45, ano 5, p. 765-777, junho. 2015, p. 767.

²¹⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 220.

²¹⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 947.

²¹⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 221.

²¹⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 221.

Por isso, o poder de emenda concedido aos titulares extraparlamentares é restrito e tem como fundamento sua própria prerrogativa de iniciar o processo legislativo. Nesse sentido, a alteração do projeto remetido ao Legislativo apenas seria tolerada quando não implicasse na supressão ou substituição de dispositivos²¹⁸.

A lógica por trás dessa permissão de acréscimo de dispositivos está no fato de que tal aditivo seria, na realidade, uma nova proposição. Por isso, a modificação do projeto só poderia ser realizada através de sua retirada e sua reapresentação após as reformas necessárias²¹⁹.

A segunda polêmica tratada por Ferreira Filho é a “admissibilidade de emendas em projetos oriundos de iniciativa reservada”. Ou seja, é saber se o parlamentar, que é o titular do poder de emendar, teria esse mesmo poder nas matérias em que o poder de iniciativa é reservado a titulares não parlamentares²²⁰.

Sobre esse ponto, Ferreira Filho explica que existe entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de “que não poderia propor emenda quem não pudesse propor o principal”, logo, seriam inadmissíveis as emendas à “projeto decorrente de iniciativa reservada, seja do Executivo, seja do Judiciário”²²¹.

Contra a tese judicial do STF se insurgiram os congressistas, que tinham como argumento central o seu poder de rejeitar o projeto de lei, que, em seu entendimento, é um poder maior que o poder de modificá-la, razão pela qual se podem o mais, deveriam poder o menos²²².

Ferreira Filho entende que essa discussão foi resolvida pelo art. 63, incisos I e II, nos quais a Constituição Federal apenas proíbe emendas nos projetos decorrentes de iniciativa reservada quando estas gerem um aumento da despesa. O autor conclui que a Constituição “autorizou a apresentação de emendas a qualquer projeto de lei oriundo de iniciativa reservada, desde que não resultem em aumento da despesa prevista no projeto”²²³.

Além da vedação de emendas que impliquem em aumento de despesa, o Supremo Tribunal Federal entende que, por consequência lógica do sistema, “a emenda deve guardar

²¹⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 221.

²¹⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 221.

²²⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 222.

²²¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 222.

²²² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 222.

²²³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 222.

pertinência com o projeto de iniciativa privativa, para prevenir a fraude a essa mesma reserva”²²⁴.

Apesar de não adentrar profundamente na discussão a respeito das emendas, Amaral Júnior, ao tratar sobre a oposição de emendas parlamentares em âmbito municipal, explica que estas “formalizam as contribuições dos Vereadores aos projetos em tramitação” e que sua possibilidade de apresentação dependerá das disposições da lei orgânica municipal e do regimento da Câmara Municipal²²⁵.

Ainda, o autor aponta que “cabe ao regimento da Câmara Municipal especificar a tipologia das emendas (...) bem como prever, se for o caso, a possibilidade de apresentação de substitutivo ao projeto”. O autor reforça o entendimento de que, como regra geral, é cabível a emenda de qualquer projeto, eis que esta não implique em aumento de despesa (nos termos do art. 63, inciso I da Constituição Federal)²²⁶.

Após a iniciativa, tem-se a primeira fase constitutiva: a deliberação. Essa é a fase através da qual o Legislativo estabelece as regras jurídicas novas e, portanto, a principal dentro do processo legislativo²²⁷. A deliberação no processo legislativo municipal, assim como no plano estadual e diferentemente do Congresso Nacional, é unicameral²²⁸.

Dentro da deliberação existe uma subfase: a instrução do projeto. Nessa fase, o projeto é examinado por comissão ou comissões para garantir uma decisão esclarecida e consciente. No Brasil, a instrução do projeto não é um imperativo, pois a Constituição Federal não prescreve “o envio de qualquer projeto obrigatoriamente ao exame de comissão (...) embora seja previsto pelos regimentos parlamentares”²²⁹.

No processo legislativo federal, a fase de instrução inicia com a remessa do projeto de lei para discussão e deliberação na casa que o propôs, que o submeterá (por despacho de seu presidente) à Comissão de Constituição e Justiça e às comissões temáticas que tenham relação

²²⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 948.

²²⁵ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral. Municípios na forma federativa de Estado brasileiro. In.: CARNEIRO, Rafael Araripe; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). **Gestão pública e direito municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 163-176, p. 168.

²²⁶ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral. Municípios na forma federativa de Estado brasileiro. In.: CARNEIRO, Rafael Araripe; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). **Gestão pública e direito municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 163-176, p. 168.

²²⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 222.

²²⁸ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral. Municípios na forma federativa de Estado brasileiro. In.: CARNEIRO, Rafael Araripe; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). **Gestão pública e direito municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 163-176, p. 168.

²²⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 223.

com o assunto abordado. Existem projetos que, por força de disposição do Regimento Interno, devem ser apreciados pelo Plenário. Logo, a “apreciação pode ser feita pelo plenário ou por comissão”²³⁰.

Em âmbito municipal também existem comissões permanentes e temporárias, similares àquelas previstas pelo art. 58 da Constituição Federal, que detém a competência e capacidade para “discutir e, até mesmo, votar conclusivamente projeto de lei que dispensar, na forma do regimento interno da Câmara, a competência do Plenário, salvo se houver recurso subscrito por determinado número de membros da Casa”²³¹.

É importante ressaltar que o processo de discussão e votação pode ser realizado pelo procedimento normal ou em procedimento abreviado²³². No procedimento normal, como descrito anteriormente, primeiro o projeto é submetido ao exame de comissão ou comissões ou plenário, nas quais será discutido e votado (tudo de acordo com a forma regimental), e posteriormente é posto para aprovação. Se rejeitado, será arquivado. Se aprovado, subirá à apreciação do Executivo para sanção ou veto²³³.

A tramitação em procedimento abreviado está prevista no art. 64 da Constituição Federal, e cabe “nos projetos de iniciativa do Presidente quando solicita a urgência”. Quando utilizado esse mecanismo, ambas as Casas do Congresso Nacional devem se manifestar sobre o projeto em quarenta e cinco dias, sob pena de inclusão deste na ordem do dia com o sobrestamento de “todas as demais deliberações legislativas, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até sua votação final”²³⁴.

Os regimentos internos da Câmara e do Senado preveem, ainda, o rito sumaríssimo, que pode ser requerido por líderes partidários. Neste rito, “dispensam-se formalidades e prazos regimentais e se permite a automática inclusão da matéria na ordem do dia”²³⁵.

Após a discussão do projeto de lei, segue-se a votação, que seguirá “o quorum estabelecido especificamente para a proposição a ser debatida”²³⁶. É necessário ressaltar que

²³⁰ TRINDADE, André Fernando dos Reis. **Manual de direito constitucional**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 181.

²³¹ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral. Municípios na forma federativa de Estado brasileiro. In.: CARNEIRO, Rafael Araripe; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). **Gestão pública e direito municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 163-176, p. 168.

²³² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 223.

²³³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 223-224.

²³⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 224.

²³⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 948.

a diferença entre a elaboração de lei ordinária e de lei complementar reside justamente nesse ponto: o quórum exigido para aprovação do texto normativo^{237 238}. Enquanto a lei complementar requer aprovação por maioria absoluta, a lei ordinária é aprovada por maioria simples.

Segundo Amaral Júnior, a definição do quórum necessário para a aprovação de um projeto de lei (se maioria simples ou qualificada) é assunto que poderá ser regido pela lei orgânica municipal e detalhado pelo regimento da Câmara Municipal²³⁹. Ressalva-se, nesse ponto, a discussão tida anteriormente a respeito da possibilidade de alargamento das matérias passíveis de aprovação por lei complementar, que é alvo de discussão doutrinária e, portanto, não permite adotar com segurança a afirmação do autor citado.

A segunda fase constitutiva do processo legislativo é a apreciação do texto aprovado pelo Executivo, o que marca a intervenção deste poder no aperfeiçoamento da lei e pode resultar no assentimento (sanção) ou na recusa (veto). Em âmbito municipal, representa “a apreciação pelo Prefeito do texto aprovado pela Câmara Municipal, resultando em sanção ou veto”²⁴⁰.

Com a sanção, o projeto aprovado pelo Legislativo se transforma em lei²⁴¹. O veto, que deve ser apostado no prazo de quinze dias úteis e é irretratável²⁴², representa impedimento à transformação do projeto em lei, e deve ser fundamentado em inconstitucionalidade (fundamento estritamente jurídico) ou inconveniência (fundamento estritamente político)²⁴³.

A natureza do veto, no direito brasileiro, é suspensiva, eis que não resulta em rejeição definitiva do projeto, que é devolvido ao Legislativo para reexame total (quando abrange todo o projeto - veto total) ou parcial (abrange parte do projeto - veto parcial)²⁴⁴. Ressalva-se que o

²³⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 948.

²³⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 243.

²³⁸ TRINDADE, André Fernando dos Reis. **Manual de direito constitucional**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 184.

²³⁹ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral. Municípios na forma federativa de Estado brasileiro. In.: CARNEIRO, Rafael Araripe; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). **Gestão pública e direito municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 163-176, p. 168.

²⁴⁰ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral. Municípios na forma federativa de Estado brasileiro. In.: CARNEIRO, Rafael Araripe; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). **Gestão pública e direito municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 163-176, p. 169.

²⁴¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 225.

²⁴² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 949.

²⁴³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 226.

²⁴⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 227.

veto parcial deve apenas “incidir sobre o texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea”, eis que previsão diversa permitiria modificações que desfigurassem o conteúdo da norma²⁴⁵.

Amaral Júnior entende que o “prazo e modalidades de sanção (expressa ou tácita) e veto (total ou parcial, por inconstitucionalidade ou por interesse público) devem ser objeto de definição da lei orgânica municipal²⁴⁶”.

Constituído e perfeito o ato normativo, deverá ser promulgado e publicado para que adquira eficácia. Enquanto a promulgação “atesta a existência de um ato normativo válido, executável e obrigatório”²⁴⁷, a publicação “torna de conhecimento geral a existência do novo ato normativo, sendo relevante para fixar o momento da vigência da lei”²⁴⁸.

A publicação, prevista na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, é “condição de eficácia do ato normativo” e representa uma “comunicação dirigida a todos os que devem cumprir o ato normativo, informando-os de sua existência e de seu conteúdo”. Deve ser realizada pela autoridade que promulga o ato, eis que é a “comunicação da promulgação de um ato normativo”²⁴⁹.

As fases do processo legislativo de formação das leis complementares e ordinárias, acima estudado, será a base para a análise das peculiaridades que circundam a tramitação legislativa do projeto de lei do plano diretor, que será detalhado no próximo capítulo.

3.4 CONCLUSÕES ARTICULADAS

O segundo capítulo desta pesquisa teve como objetivo central compreender qual a natureza da lei do plano diretor e como se dá o processo legislativo para sua perfectibilização. Para tanto, foram perseguidos três objetivos secundários.

O primeiro objetivo secundário foi estudar o processo legislativo para identificar quais os atos normativos previstos na Constituição Federal. O processo legislativo foi conceituado como o conjunto de atos que tornam uma proposição normativa uma norma de direito,

²⁴⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 949.

²⁴⁶ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral. Municípios na forma federativa de Estado brasileiro. In.: CARNEIRO, Rafael Araripe; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). **Gestão pública e direito municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 163-176, p. 169.

²⁴⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 227 e 231.

²⁴⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 950.

²⁴⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 232.

previsto pela Constituição Federal através da enumeração de sete atos normativos: as emendas à Constituição, as leis complementares, as leis ordinárias, as leis delegadas, as medidas provisórias, os decretos legislativos e as resoluções.

O segundo objetivo secundário foi identificar quais os atos normativos passíveis de abrigar a lei do plano diretor e de quem seria a iniciativa para apresentação de tal projeto de lei. Os materiais coletados para a presente pesquisa permitem concluir que a lei municipal do plano diretor pode ser aprovada através de lei ordinária ou, em visão minoritária e com questionável sustentação legal, através de lei complementar.

Sobre a iniciativa para sua proposição, concluiu-se ser essa também, questionável, eis que existem entendimentos a favor da iniciativa privativa do prefeito municipal e outros que defendem a iniciativa geral (poderia ser deflagrado pelo Prefeito, por qualquer vereador ou comissão da câmara municipal ou através de iniciativa popular).

Por fim, o terceiro objetivo secundário foi realizar a análise das fases que compõe o processo legislativo dos dois atos normativos que podem, segundo a doutrina, abrigar o plano diretor: as leis complementares e as leis ordinárias.

O estudo do processo de formação das leis complementares e ordinárias foi dividido em uma fase introdutória (a iniciativa), uma fase constitutiva (deliberação e sanção) e uma fase complementar (promulgação e publicação).

A iniciativa, caracterizada como o ato que desencadeia o processo legislativo, foi dividida em concorrente ou comum, reservada ou privativa e vinculada. Além dessas, foi identificada a forma secundária de exercício da iniciativa: a emenda.

Após a iniciativa, foi estudada a fase constitutiva da deliberação, caracterizada como a principal dentro do processo legislativo, por ser aquela através da qual o Legislativo estabelece as regras jurídicas novas. Ressaltou-se que o processo de discussão e votação pode ser realizado pelo procedimento normal, em procedimento abreviado ou através do rito sumaríssimo, que pode ser requerido por líderes partidários.

A votação do projeto de lei foi dividida conforme o quorum estabelecido especificamente para a proposição a ser debatida: a lei complementar deve ser aprovada por maioria absoluta, enquanto a lei ordinária requer aprovação por maioria simples.

A segunda fase constitutiva do processo legislativo apreciada na pesquisa foi a intervenção do Poder Executivo no aperfeiçoamento da lei, que resulta no assentimento (sanção) ou na recusa (veto). A sanção transforma o projeto aprovado pelo Legislativo em lei e o veto representa impedimento à esta transformação, e deve ser fundamentado em inconstitucionalidade ou inconveniência.

Por fim, destacou-se a necessidade de promulgar e publicar o ato normativo constituído e perfeito para que este adquira eficácia.

Concluído o estudo das fases do processo legislativo de formação das leis complementares e ordinárias, que darão a base para estudar a tramitação do projeto de lei do plano diretor, tem-se o conhecimento normativo básico para compreender as discussões legais e doutrinárias a respeito da existência, ou não, de peculiaridades durante esse processo legislativo.

4 AS PECULIARIDADES DA TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA DO PLANO DIRETOR

4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente capítulo, que encerra a pesquisa em questão, tem como finalidade principal identificar quais as peculiaridades que incidem sobre a tramitação legislativa do projeto de lei do plano diretor. Essas peculiaridades serão divididas em dois tópicos: as peculiaridades previstas pela lei (peculiaridades legais) e as peculiaridades apontadas pela doutrina (visão da doutrina).

A partir desses dois tópicos será possível verificar como a lei e a doutrina entendem o processo legislativo de aprovação do plano diretor, que não deve ser entendido em descompasso com suas finalidades, construídas a partir dos aspectos históricos analisados no começo deste trabalho. Além disso, a análise em tela somente é possível através da compreensão dos conceitos referentes ao processo legislativo, esclarecidos no capítulo antecedente.

4.2 PECULIARIDADES LEGAIS

A lei que regulamenta a política urbana constitucional, o Estatuto da Cidade, quando trata sobre o processo legislativo do plano diretor, destaca duas especificidades: a exigência de promoção de audiências públicas e debates (art. 40, § 4º, I) e a observância ao princípio da publicidade (art. 40, § 4º, II e III).

A exigência prevista no art. 40, § 4º, inciso I é uma decorrência da diretriz geral da gestão democrática da política urbana (art. 2º, inciso II), que tem como consequência a inserção e participação dos cidadãos e habitantes das cidades “nas funções de direção, planejamento, controle e avaliação das políticas urbanas”²⁵⁰. Destaca-se que os debates e audiências são previstos expressamente como meios de concretização da diretriz da gestão democrática no art. 43, inciso II do Estatuto da Cidade.

A diretriz de gestão democrática é fundamentada na ideia de que apenas sua plena realização pode garantir que os instrumentos de política urbana introduzidos, regulamentados

²⁵⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão Democrática da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 344-364, p. 345.

e sistematizados pelo Estatuto da Cidade sejam “verdadeiros instrumentos de promoção do direito à cidade para todos, sem exclusões”²⁵¹.

Como visto no primeiro capítulo desta pesquisa, a gestão democrática é uma das inovações previstas no Estatuto da Cidade, e também um dos principais avanços da lei, que politiza a gestão do espaço urbano. Através da gestão democrática a ordem urbanística é preservada, eis que esta permite uma fiscalização da execução dos instrumentos legislativos e administrativos relacionados à política urbana²⁵².

Apesar da lei não definir precisamente como e quando serão realizadas as audiências e debates, a “regulamentação a ser adotada (...) não pode fugir de algumas diretrizes mínimas necessárias ao atingimento da finalidade legal de garantir a efetiva participação popular”. Dentre essas diretrizes, podem ser indicadas as seguintes:

[...] divulgação, com a antecedência necessária à preparação dos interessados, das informações a discutir em audiência pública; abertura de participação a todos os detentores de legítimo interesse em participar do processo; divulgação dos comentários e sugestões formulados; e, finalmente, resposta fundamentada aos comentários e contribuições²⁵³.

Carvalho Filho destaca que tanto a exigência de promoção de audiências públicas e debates, quanto a observância ao princípio da publicidade, devem ser asseguradas pelos Poderes Legislativo e Executivo. Para o autor, tal referência seria até dispensável “porquanto a elaboração e a fiscalização do plano – mais aquela que esta – incumbem àqueles Poderes, aliás, os únicos Poderes políticos do Município”²⁵⁴.

Quanto ao papel do Poder Legislativo, Carvalho Filho esclarece que “(...) embora o Executivo seja aquele responsável pela preparação do plano e, pois, o mais apto a propiciar a participação da sociedade nessa fase”, o Poder Legislativo também tem importante papel pois é justamente durante o processo legislativo, que converterá o plano em lei, que será possível

²⁵¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão Democrática da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 344-364, p. 346.

²⁵² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 63.

²⁵³ CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 326-343, p. 339.

²⁵⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 281-282.

“averiguar se foram observadas as garantias estabelecidas no Estatuto em favor da coletividade”²⁵⁵.

As espécies de participação popular são garantias e, como tal devem ser vistas. Logo, para Carvalho Filho, ainda que a fase em que se fazem mais necessárias seja aquela de elaboração do plano, na qual os interesses dos Município e dos munícipes são conciliados em prol da execução da política urbana local, também podem ser promovidas no curso da fase de implementação, ou seja, durante a tramitação legislativa do plano diretor²⁵⁶.

O art. 40 do Estatuto da Cidade possuía, ainda, um quinto parágrafo, vetado pelo Presidente da República. Neste, previa-se a nulidade da lei que instituísse o plano diretor em desacordo com o disposto no art. 40, § 4º do Estatuto da Cidade.

O veto foi fundamentado em inconstitucionalidade por violação do princípio federativo, que assegura a autonomia legislativa municipal. Segundo essas razões, não caberia à União “estabelecer regras sobre processo legislativo a ser obedecido pelo Poder Legislativo Municipal”, eis que o Município seria submetido apenas “aos princípios inscritos na Constituição do Brasil e na do respectivo Estado-membro, consoante preceitua o caput do art. 29 da Carta Magna”²⁵⁷.

Para Toshio, o veto é indevido, eis que coloca a autonomia municipal acima de comandos jurídicos da própria Constituição. O autor entende que o § 4º do art. 40 traz requisitos essenciais para a produção do plano diretor, sem os quais tal processo será inconstitucional e, portanto, passível de posterior anulação judicial²⁵⁸.

Nesse mesmo sentido, Bucci questiona a base jurídica do veto, e afirma que a exigência de realização de audiências públicas e debates, prevista pelo art. 40, § 4º, “consiste em nada mais que norma geral de aplicação do princípio democrático consagrado no art. 1º da Constituição Federal, em conjugação com outros princípios constitucionais (...)”. A autora critica o veto por entender que este “(...) esvazia a hipótese mais importante de participação popular prevista no Estatuto da Cidade, que é exatamente o processo de elaboração do plano diretor”,

²⁵⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 281-282.

²⁵⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 282.

²⁵⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão Democrática da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 344-364, p. 357.

²⁵⁸ TOSHIO, Mukai. **O Estatuto da Cidade: anotação à Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 44.

que é o “documento que vincula a aplicação de todos os demais instrumentos de política urbana (...)”²⁵⁹.

Para Carvalho Filho, a norma vetada é inconstitucional e desnecessária. O autor aponta ser óbvia a inconstitucionalidade, pois “se a Constituição atribuiu à União a edição das normas gerais sobre política urbana, (...) infere-se que a norma municipal que desatenda à regra federal estará fatalmente em descompasso com o mandamento constitucional (...)”²⁶⁰. Por esse mesmo motivo, entende ser possível, mesmo com a aposição do veto, a sujeição da lei instituidora do plano diretor ao controle de constitucionalidade principal ou incidental, caso esta não observe as imposições previstas na lei federal²⁶¹.

A segunda garantia que, por previsão do Estatuto da Cidade, deve ser observada durante o processo legislativo de tramitação do plano diretor diz respeito ao princípio da publicidade, previsto no art. 40, § 4º, incisos II e III.

Através desses dispositivos, o Estatuto da Cidade exigiu postura ativa e passiva da Administração. Isso porque esta deve tanto dar publicidade aos documentos e informações que produz, quanto dar acesso destes aos interessados, em uma “postura de receptividade em relação a quem queira se inteirar dos assuntos de público interesse ali tratados”²⁶².

O princípio da publicidade tem como finalidade divulgar os atos e atividades da Administração Pública para que a comunidade tenha conhecimento, a fim de que possa “aplaudir, criticar, sugerir e controlar as atividades relacionadas à elaboração e à implementação do plano diretor”²⁶³.

Para Carvalho Filho, os elementos do plano diretor se materializam efetivamente com documentos que integram o plano (projetos, estudos, pesquisas, dados, etc), eis que as “informações, tecnicamente, representam o veículo da publicidade, de modo que o mais comum será que os órgãos municipais competentes dêem informações a respeito dos documentos”²⁶⁴.

²⁵⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão Democrática da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2014, pp. 344-364, p. 357.

²⁶⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 286.

²⁶¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 286.

²⁶² CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2014, pp. 326-343, p. 339.

²⁶³ CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2014, pp. 326-343, p. 339.

²⁶⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 283-284.

Ainda, o acesso a documentos e informações abrangerá a permissão para que esses elementos sejam objeto de conhecimento, crítica ou, se for interessante, de adoção das providências necessárias para aprimorá-los, sempre levando em conta o interesse urbanístico, explica o autor. Através dessas garantias, o legislador quis propiciar a “elaboração do plano em nível democrático, com ampla participação da sociedade, vez que é a esta mesma que o plano, fundamentalmente, se destina”²⁶⁵.

Diante dos entendimentos explicitados no presente tópico, considera-se que a previsão legal disposta no art. 40, § 4º, incisos I a III é importante para a concretizar a diretriz da gestão democrática, que é, como visto anteriormente no trabalho em questão, uma das principais inovações da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade.

Por adotar essa premissa, se conclui que o veto à previsão de nulidade da lei que instituísse plano diretor em desrespeito ao previsto no art. 40, § 4º (redação do art. 40, § 5º) retira parte da força daquela previsão legal e, logo, afeta norma que poderia servir como uma garantia à concretização da gestão democrática.

Há, no entanto, teses formuladas pela doutrina que discutem o processo de aprovação do plano diretor quanto à capacidade legislativa de emendas, o que, de certa forma, vai ao encontro de uma gestão democrática, pois evita a inclusão de matérias não debatidas pela sociedade ou que não guardem coerência com o trabalho técnico que precede à elaboração do projeto de lei. Estas discussões serão trazidas no próximo tópico, que reflete sobre a visão da doutrina sobre a tramitação do plano diretor.

4.3 PECULIARIDADES – VISÃO DA DOUTRINA

As peculiaridades do plano diretor apontadas pela doutrina dizem respeito à possibilidade de realizar sua alteração pontual, ou seja, da aprovação de emendas ao projeto de lei, e são fundadas em diferentes justificativas.

A vedação da possibilidade de emendas à lei do plano diretor pode ter como fundamento a coerência e sistematicidade do plano, a natureza técnica do instrumento, a iniciativa privativa do Poder Executivo, e, ainda, a fixação da lei do plano diretor como lei situada na esfera da soberania popular participativa, o que a diferenciaria da lei representativa e vedaria o direito

²⁶⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 284-285.

dos vereadores de modificação, só lhes sendo permitido a aprovação ou a rejeição completa do projeto de lei.

É evidente que o plano diretor, como instrumento que dirige a dinâmica da expansão e do desenvolvimento urbano, precisa ser revisto periodicamente, a fim de se adaptar às políticas urbanas. Inclusive, a alteração periódica do plano diretor, a partir do Estatuto da Cidade, é dever jurídico previsto no art. 40, § 3º, que determina sua revisão a cada, pelo menos, dez anos. Essa revisão é importante, pois preserva “a eficiência da planificação urbana, exigindo que sua diretriz básica seja revista periodicamente”²⁶⁶.

No que tange à viabilidade jurídica de alterações pontuais no plano diretor, Câmara entende não existir impedimentos, em tese, que vedem tal modificação por lei municipal de mesma hierarquia, sendo que a “única limitação existente diz respeito à coerência e sistematicidade que o plano, após a alteração, deve manter”²⁶⁷.

Para Câmara, não seria possível a introdução de alteração pontual no plano diretor que destoe completamente das diretrizes nele previstas, sob pena de violação ao princípio da razoabilidade. A título de exemplo, o autor cita uma regra que aumente o “coeficiente de aproveitamento básico em toda a zona urbana de um dado Município, sem fazer qualquer ressalva às áreas de proteção ambiental expressamente protegidas pelo plano”. Nesse caso, tal alteração “somente poderia ser operada num contexto mais amplo, em que houvesse a compatibilização da mudança a ser feita (...) com outras diretrizes assumidas no plano diretor original”. No caso de inexistir essa compatibilização, a regra, por ser desarrazoada, há de ser considerada inválida”²⁶⁸.

Porém, a partir da condicionante mencionada no parágrafo interior, ou seja, se realizada a devida compatibilização e respeitada as diretrizes da lei, Câmara entende ser possível a alteração pontual do plano diretor tanto por “intermédio de lei específica, que tenha como único objetivo produzir a alteração no plano diretor”, quanto através de “lei que trate de outro assunto (...) e que, reflexamente, venha a modificar diretriz originalmente concebida no plano diretor”²⁶⁹.

²⁶⁶ CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2014, pp. 326-343, p. 341-342.

²⁶⁷ CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 326-343, p. 342.

²⁶⁸ CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 326-343, p. 342.

²⁶⁹ CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 326-343, p. 342.

Jampaulo Júnior, que sustenta ser o plano diretor lei de iniciativa legislativa do Poder Executivo, entende que apesar de neste primeiro momento existir uma iniciativa privativa do Prefeito Municipal, a Câmara de Vereadores tem o poder de apresentar emendas durante o curso do processo legislativo, momento em que a matéria se torna concorrente. O autor entende que “através do poder de emenda, poderá a Câmara Municipal ofertar ao projeto do plano diretor outros anseios da comunidade às vezes não alcançados pelo Executivo”, posto que “são os Vereadores os agentes políticos de maior contato com os bairros e com a população”²⁷⁰.

No entanto, Jampaulo Júnior, em citação ao entendimento de Silva²⁷¹, faz ressalva quanto às emendas que desfigurem, quebrem a coerência, tornem inexecutível, ou tratem de uma mera satisfação de interesse individual em detrimento do interesse público, que devem ser evitadas²⁷².

Toshio, em sentido contrário ao de Jampaulo Júnior, sustenta que, em princípio, o plano diretor não contém matéria de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, razão pela qual poderia ser, em regra, livremente emendado. No entanto, o autor ressalva que, nos casos em que o projeto de lei do plano diretor envolva matéria de iniciativa do Prefeito, somente poderá ser emendado se disso não resulte aumento de despesa prevista²⁷³.

A partir do texto da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Cidade e do art. 10 da Resolução 25/2005/Concidades, Pilati afirma ser claro que a lei do plano diretor “não é uma lei representativa, mas uma lei que se situa na esfera da soberania popular participativa”²⁷⁴. Para o autor, o plano diretor tem como característica ser uma lei:

De competência da democracia direta, sob a égide não do público estatal do mundo representativo, exclusivamente, mas do coletivo constitucional de uma república democrática participativa: suas matérias envolvem toda a sociedade, com as três

²⁷⁰ JAMPAULO JÚNIOR, João. Plano diretor: o processo legislativo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007 p. 213-230, p. 223.

²⁷¹ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 145.

²⁷² JAMPAULO JÚNIOR, João. Plano diretor: o processo legislativo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007 p. 213-230, p. 223.

²⁷³ TOSHIO, Mukai. **O Estatuto da Cidade: anotação à Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 43.

²⁷⁴ PILATI, José Isaac. Plano Diretor: contribuição ao processo jurídico e político de sua elaboração participativa. In: PERES, Arlis Buhl [et. al.] (Org.). **Reconstruindo paisagens: desafios socioespaciais para a Grande Florianópolis**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2013, pp. 63-70, p. 64.

esferas da Federação, todas as autoridades, a população local, os recursos e todos os interesses, em foro de poder constituinte municipal²⁷⁵.

A natureza da lei do plano diretor representa, para Pilati, a devolução à sociedade dos bens extrapatrimoniais que, por sua especificidade, não podem ser apropriados individualmente e que, portanto, devem ser titularizados por todos. Com base nessa premissa, o autor sustenta que, “à semelhança do condomínio edilício e suas assembleias de donos”, o plano diretor deve ser aprovado no “plano local, mediante procedimento republicano, dentro da esfera da soberania direta”²⁷⁶.

Ao adotar essa perspectiva, Pilati opina que a lei do plano diretor admite a participação dos Poderes e autoridades que, no entanto, são destituídos de sua dimensão autocrática para adotar a participação na forma do procedimento e em função da deliberação. Com isso, restringe-se o papel do Poder Executivo e da Câmara Municipal, que não devem, respectivamente, usurpar o processo ou modifica-lo²⁷⁷.

Assim, no entendimento de Pilati, os vereadores deveriam influir no conteúdo do plano apenas na hora da deliberação popular, razão pela qual apenas poderiam aprovar ou rejeitar o plano, porém não o modificar²⁷⁸.

Carvalho Filho critica o receio de permitir alterações na lei urbanística pelo processo normal de emendas, porém o considera compreensível por decorrer “da frequente instabilidade dos membros das Câmaras Municipais, cuja mudança de humores poderia provocar gravames ao sistema urbanístico da cidade”. O autor destaca que tal receio é incapaz, no entanto, “de legitimar processo legislativo diverso daquele traçado na Constituição Federal, já que esta que apresenta o modelo para os entes federativos”²⁷⁹.

No entendimento de Carvalho Filho, a modificação precisa ocorrer na “mentalidade de certos vereadores, de modo que os que sucedem não apaguem ou mutilem simplesmente as

²⁷⁵ PILATI, José Isaac. Plano Diretor: contribuição ao processo jurídico e político de sua elaboração participativa. In: PERES, Arlis Buhl [et. al.] (Org.). **Reconstruindo paisagens**: desafios socioespaciais para a Grande Florianópolis. Florianópolis: Editora da UFSC, 2013, pp. 63-70, p. 64.

²⁷⁶ PILATI, José Isaac. Plano Diretor: contribuição ao processo jurídico e político de sua elaboração participativa. In: PERES, Arlis Buhl [et. al.] (Org.). **Reconstruindo paisagens**: desafios socioespaciais para a Grande Florianópolis. Florianópolis: Editora da UFSC, 2013, pp. 63-70, p. 68.

²⁷⁷ PILATI, José Isaac. Plano Diretor: contribuição ao processo jurídico e político de sua elaboração participativa. In: PERES, Arlis Buhl [et. al.] (Org.). **Reconstruindo paisagens**: desafios socioespaciais para a Grande Florianópolis. Florianópolis: Editora da UFSC, 2013, pp. 63-70, p. 68.

²⁷⁸ PILATI, José Isaac. Plano Diretor: contribuição ao processo jurídico e político de sua elaboração participativa. In: PERES, Arlis Buhl [et. al.] (Org.). **Reconstruindo paisagens**: desafios socioespaciais para a Grande Florianópolis. Florianópolis: Editora da UFSC, 2013, pp. 63-70, p. 68.

²⁷⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 278.

obras legislativas dos antecessores”. Isso porque impedir a rediscussão, reapreciação, aperfeiçoamento e avanço do projeto de lei seria impedir os novos vereadores de exercer suas tarefas próprias em sua normal função legislativa, o que, no entanto, “não lhes confere o direito de transformar em pó as leis anteriormente aprovadas, sobretudo quando têm em mira a defesa de interesses meramente partidários ou pessoais”²⁸⁰.

Dito isso, Carvalho Filho tem como claro o fato de que “(...) deflagrado o processo legislativo, sempre será possível que a Câmara Municipal apresente emendas ao projeto, já que não se trata de matéria em relação à qual seja vedado ao Legislativo o poder de emenda”. A única advertência feita pelo autor diz respeito à necessidade de que, nesse processo de aprovação do plano, os Poderes Executivo e Legislativo, ainda que independentes, caminhem juntos no sentido do interesse coletivo, se afastando de “posições de confronto em virtude de interesses meramente partidários ou de menor dignidade (...)”²⁸¹.

Em sentido contrário, Pinto sustenta que o plano diretor não deve ter um processo de elaboração idêntico ao das leis, pois, se assim o fosse, não haveria razão para atribuir a reserva de determinadas matérias aos planos urbanísticos. Para o autor, “no direito urbanístico, cada tipo de plano é elaborado segundo um procedimento próprio, que obedece a um regime jurídico distinto do regime geral aplicável aos atos jurídicos”. Esse regime diferenciado teria como “finalidade assegurar, de um lado, a adequada ponderação de todos os interesses que incidem sobre o território, e de outro, a racionalidade e coerência as regras urbanísticas.”²⁸².

Pinto critica o fato de a doutrina brasileira não estabelecer um regime específico para as normas de ordenamento territorial, fator que permitiria “como quaisquer outras leis” que sejam “emendadas e alteradas independentemente de qualquer preocupação técnica”. Outra crítica do autor diz respeito ao fato de não ser reconhecida “ao Poder Executivo a iniciativa reservada para projetos relacionados ao zoneamento”²⁸³.

Para sustentar sua crítica, Pinto explica que a possibilidade de estabelecer mudanças no zoneamento sem qualquer consulta pública ou estudo de viabilidade técnica, em tramitação e aprovação idêntica àquela adotada para qualquer outra lei, representa a identificação do

²⁸⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 278.

²⁸¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 277-278.

²⁸² PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 219.

²⁸³ PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 223-225.

“componente técnico (...) apenas como um elemento acessório do processo decisório, que pode ou não ser solicitado pelos vereadores”. Para o autor, essa é a razão pela qual “o zoneamento das cidades brasileiras apresenta-se como uma colcha de retalhos, que se altera quotidianamente por projeto de iniciativa dos vereadores”²⁸⁴.

Sobre as implicações práticas da permissão abrangente de emendas legislativas, Pinto relata que as emendas “em geral, são mudanças de índices urbanísticos aplicáveis a poucos, ou mesmo a um único lote, sempre para beneficiar seu proprietário”. Inclusive, o autor indica que “mesmo quando o plano é elaborado no Executivo, após estudos técnicos e com participação da sociedade, na maioria dos casos a lei aprovada não guarda coerência com este processo anterior de elaboração”, razão pela qual “a comunidade é frequentemente surpreendida por um novo texto redigido e aprovado na última hora”²⁸⁵.

Com base nesse entendimento, Pinto entende que “a aprovação de mudanças pontuais ao zoneamento (...) não se coaduna com objetivo da Constituição”, que ao tratar sobre o plano diretor vai além da mera legislação sobre uso, parcelamento e ocupação do solo, pois abrange o ordenamento e planejamento do território, que exige “um regime coerente, capaz de produzir ordem, e não desordem”²⁸⁶.

Na interpretação dos dispositivos constitucionais, Pinto destaca que a inserção, dentro do regime da propriedade, da obrigação do atendimento de interesses públicos é acompanhada pelo impedimento de que “a concretização desses interesses fique ao sabor da arbitrariedade política”. Isso porque, segundo o autor “a vinculação da propriedade ao plano retira poderes tanto de agentes privados quanto de dirigentes políticos, ao introduzir o processo de planejamento como instituição básica para a definição dos objetivos e escolha dos meios aptos a alcançá-los”²⁸⁷.

Por esse motivo, e por compreender a lei do plano diretor como um resultado de estudos técnicos elaborados por profissionais habilitados, Pinto defende que “(...) os estudos preparatórios ao plano, elaborados no âmbito do processo de planejamento, são os únicos documentos aptos a representar uma motivação adequada desse ato jurídico”. Nesse sentido, afirma que o direito urbanístico deve obediência ao “princípio da coesão dinâmica de suas

²⁸⁴ PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 223-225.

²⁸⁵ PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 223-225.

²⁸⁶ PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 225.

²⁸⁷ PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 226.

normas, que exige uma coerência teleológica entre elas, como condição para que os resultados pretendidos sejam alcançados”²⁸⁸.

A partir dessa linha de raciocínio Pinto conclui que, com o Estatuto da Cidade, “o planejamento deixa de ser uma faculdade para converter-se em uma obrigação do Poder Público”. Logo, o planejamento deixa de ser “uma mera técnica a ser utilizada ou não pelos governantes, conforme sua conveniência, mas um conjunto de procedimentos vinculantes, cuja observância condiciona a validade dos atos jurídicos”²⁸⁹.

No processo de aprovação do plano diretor na Câmara de Vereadores, a perspectiva de Pinto a respeito do plano diretor se reflete em uma vedação às alterações legislativas, de forma que “o projeto encaminhado pelo Executivo terá que ser aceito ou rejeitado e não pode ser alterado pelo Legislativo” a fim de evitar que sejam “introduzidas emendas à revelia do processo de planejamento”²⁹⁰.

Em sentido oposto àquele adotado por Pinto, Beltrame, apesar de citá-lo expressamente, destaca que mesmo quando se tratar de lei de ordem técnica, a única exigência à emenda parlamentar é que essa guarde “coerência técnica com o conteúdo do projeto sob análise”. Logo, “no caso do plano diretor, são inaceitáveis emendas que rompam com a coerência técnica do planejamento urbano (...) entretanto, as emendas que guardem coerência são admitidas, devendo passar pelo crivo da sanção ou veto do Chefe do Executivo”²⁹¹.

Esse mesmo entendimento é sustentado por Silva²⁹², que expressamente nega existir uma proibição de emendas. O autor entende, ainda, não ser uma boa prática a rejeição completa de tal projeto de lei “a não ser que os estudos técnicos revelem sua absoluta inaceitabilidade, sua inexequibilidade ou sua inviabilidade econômica, e não haja meio de aperfeiçoá-lo”.

Para Silva, “se o plano deixar algo a desejar, importa aos Vereadores procurar seu aperfeiçoamento, antes que sacrificá-lo de vez”, por seria essa a missão do legislador: aperfeiçoar projetos, “mormente quando contêm instrumento tão importante para o crescimento e desenvolvimento ordenado da comunidade”. Como dito anteriormente, a única ressalva feita pelo autor diz respeito às “emendas que o desfigurem, lhe quebrem a coerência

²⁸⁸ PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 226-227.

²⁸⁹ PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 226-227.

²⁹⁰ PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 241.

²⁹¹ BELTRAME, Rúsvel. Temas polêmicos sobre processo legislativo. In.: CARNEIRO, Rafael Araripe; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). **Gestão pública e direito municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 177-191, p. 187-188.

²⁹² SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 145.

ou o tornem inexecutável, ou de mera satisfação de interesse individual ou em detrimento do interesse público”, que devem ser evitadas²⁹³.

Além dos entendimentos doutrinários acima citados, é importante trazer à tona aquele sustentado institucionalmente por cartilha elaborada pelo Ministério das Cidades em 2006 em parceria com o Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura e com a Frente de Vereadores pela Reforma Urbana, nomeada *Os vereadores no processo de elaboração de Planos Diretores Participativos*. O documento traz importantes ponderações sobre o papel do Poder Legislativo no processo de elaboração do plano diretor²⁹⁴.

Segundo o documento, o vereador deve participar de todas as etapas de elaboração do plano diretor, eis que tem o dever de fiscalizar se as discussões do plano diretor “estão sendo participativas e envolvem todos os setores da sociedade”, pois “precisará avaliar este processo quando o Projeto de Lei chegar na Câmara Municipal”²⁹⁵.

Quando trata a respeito da tramitação do projeto de lei na Câmara Municipal, a cartilha enumera alguns princípios fundamentais que devem ser observados para a adequada aprovação do plano diretor:

A tramitação do PL não pode ser sumária e superficial (...), mas também não pode se alongar indefinitivamente, sem cronograma e prazos (...); O processo de participação já realizado deve ser avaliado e respeitado; O Legislativo precisa estar capacitado e isento para promover audiências públicas e analisar a proposta de acordo com os interesses coletivos; O conteúdo mínimo e a auto-aplicabilidade da lei devem ser garantidos; Todas as críticas, sugestões, emendas e propostas devem ser analisadas e sua inclusão ou rejeição deve ser justificada; As modificações que vierem a ser feitas devem ser coerentes e apresentadas publicamente, com transparência; O PL deve ser votado em dia e horário que permitam a presença da imprensa e de todos os seguimentos que participaram do processo.²⁹⁶

Entre os princípios colacionados, destaca-se a afirmação de que quaisquer emendas incluídas ou rejeitadas devem ser justificadas e que as modificações feitas ao projeto precisam

²⁹³ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 145.

²⁹⁴ MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Os vereadores no processo de elaboração de Planos Diretores Participativos**. Brasília. Ago. 2006. 40 Slides. Disponível em: <http://polis.org.br/wp-content/uploads/Cartilha_-Os-Vereadores-no-Processo-de-PDP.pdf>. Acesso em 25 nov. 2017. Apresentação em Poer-Point.

²⁹⁵ MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Os vereadores no processo de elaboração de Planos Diretores Participativos**. Brasília. Ago. 2006. 40 Slides. Disponível em: <http://polis.org.br/wp-content/uploads/Cartilha_-Os-Vereadores-no-Processo-de-PDP.pdf>. Acesso em 25 nov. 2017. Apresentação em Poer-Point.

²⁹⁶ MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Os vereadores no processo de elaboração de Planos Diretores Participativos**. Brasília. Ago. 2006. 40 Slides. Disponível em: <http://polis.org.br/wp-content/uploads/Cartilha_-Os-Vereadores-no-Processo-de-PDP.pdf>. Acesso em 25 nov. 2017. Apresentação em Poer-Point..

ser coerentes e respeitar o princípio da publicidade, que também regerá a escolha do dia e horário das votações, para permitir a presença dos seguimentos que participaram das etapas anteriores do processo²⁹⁷.

Quando trata sobre a possibilidade de emenda ao projeto de lei, a cartilha afirma que a Câmara de Vereadores “tem autonomia para debater, aceitar ou rejeitar o Projeto de Lei do Plano Diretor”, de forma que “os vereadores podem aprova-lo, propor modificações ou até mesmo recusá-lo, devolvendo ao Executivo para uma reelaboração”²⁹⁸.

Essa possibilidade de modificação sofre, no entanto, diversas ressalvas, que exigem sua coerência com o todo e o atendimento aos interesses coletivos e não particulares. Ainda, o documento afirma que, apesar de o regimento interno da Câmara de Vereadores poder prever a possibilidade de apresentar emendas no plenário, no período que antecede a votação, momento em que não há tempo para audiências públicas, essa atitude não deve ocorrer, pois surpreende aqueles que acompanharam o processo participativo²⁹⁹.

Desta forma, é possível concluir que a cartilha entende ser possível a inclusão de emendas ao projeto de lei, mas vincula tais modificações a um processo composto de reuniões abertas e públicas, de forma que o plano diretor não seja desmoralizado por “emendas de última hora, estranhas a todos que participaram”. O documento defende que “as emendas, quaisquer que sejam, devem ser debatidas por todos em espaços públicos”³⁰⁰.

Sobre a apresentação de grande número de emendas, a Cartilha destaca que estas “podem descaracterizar o texto e a própria proposta do Plano Diretor e se for necessário modificar de forma mais geral o projeto, é melhor propor um substitutivo”. Para a proposição de projeto substitutivo, entretanto, se torna imprescindível avaliar a capacidade técnica, administrativa e

²⁹⁷ MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Os vereadores no processo de elaboração de Planos Diretores Participativos**. Brasília. Ago. 2006. 40 Slides. Disponível em: <http://polis.org.br/wp-content/uploads/Cartilha_-Os-Vereadores-no-Processo-de-PDP.pdf>. Acesso em 25 nov. 2017. Apresentação em Poer-Point.

²⁹⁸ MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Os vereadores no processo de elaboração de Planos Diretores Participativos**. Brasília. Ago. 2006. 40 Slides. Disponível em: <http://polis.org.br/wp-content/uploads/Cartilha_-Os-Vereadores-no-Processo-de-PDP.pdf>. Acesso em 25 nov. 2017. Apresentação em Poer-Point.

²⁹⁹ MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Os vereadores no processo de elaboração de Planos Diretores Participativos**. Brasília. Ago. 2006. 40 Slides. Disponível em: <http://polis.org.br/wp-content/uploads/Cartilha_-Os-Vereadores-no-Processo-de-PDP.pdf>. Acesso em 25 nov. 2017. Apresentação em Poer-Point.

³⁰⁰ MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Os vereadores no processo de elaboração de Planos Diretores Participativos**. Brasília. Ago. 2006. 40 Slides. Disponível em: <http://polis.org.br/wp-content/uploads/Cartilha_-Os-Vereadores-no-Processo-de-PDP.pdf>. Acesso em 25 nov. 2017. Apresentação em Poer-Point.

de infraestrutura da Câmara de Vereadores, que pode solicitar apoio do Executivo para realizar tarefas específicas que não comprometam a independência da Casa Legislativa³⁰¹.

No que tange à obrigatoriedade de promoção de audiências públicas durante a tramitação do projeto de lei, a cartilha afirma ser essa uma obrigação legal da Câmara de Vereadores “pois este é o último momento em que qualquer cidadão pode se manifestar sobre a proposta”. Por tal motivo, o documento se manifesta contrário à aprovação do plano diretor em regime de urgência, mesmo nos casos em que os planos diretores “tiveram participação democrática durante a tramitação no Executivo (...), pois, mesmo nesses casos, o Legislativo deve debater-lo novamente em audiências públicas, ainda que seja apenas para legitimar a proposta”³⁰².

A partir do exposto, é possível verificar que inexistente um consenso doutrinário a respeito da possibilidade de inserção de emendas legislativas ao projeto de lei do plano diretor. Há, no entanto, conclusões coerentes com as finalidades do plano diretor como instrumento de concretização da gestão democrática das cidades, que defendem que as emendas incluídas ao projeto devem ser objeto de audiências e debates e possuir justificativas claras e precisas.

Este é, na visão do presente trabalho, o entendimento que mais se coaduna com o próprio histórico de surgimento do atual modelo de plano diretor, regulamentado pelo Estatuto da Cidade.

Isso porque, a partir da Constituição Federal de 1988 e de sua regulamentação através do Estatuto da Cidade, surge no Brasil um novo paradigma que, ao politizar o instrumento do plano diretor, abre espaço para uma gestão urbana participativa³⁰³ que, no entanto, depende de sua aplicação local, através de discussões tais como as travadas pela doutrina quanto à possibilidade de alteração do projeto de lei ou sobre a obrigatoriedade de promoção de audiências públicas, discutida no tópico antecedente.

Apenas através de uma adequada correlação de forças locais será possível implementar com eficiência os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, razão pela qual o processo

³⁰¹ MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Os vereadores no processo de elaboração de Planos Diretores Participativos**. Brasília. Ago. 2006. 40 Slides. Disponível em: <http://polis.org.br/wp-content/uploads/Cartilha_-Os-Vereadores-no-Processo-de-PDP.pdf>. Acesso em 25 nov. 2017. Apresentação em Poer-Point.

³⁰² MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Os vereadores no processo de elaboração de Planos Diretores Participativos**. Brasília. Ago. 2006. 40 Slides. Disponível em: <http://polis.org.br/wp-content/uploads/Cartilha_-Os-Vereadores-no-Processo-de-PDP.pdf>. Acesso em 25 nov. 2017. Apresentação em Poer-Point.

³⁰³ FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Estatuto da Cidade: razão de descrença ou de otimismo? Adicionando complexidades à reflexão sobre a efetividade da lei. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 8, n. 47, pp. 17-23, set./out. 2009, p. 20.

legislativo de aprovação deve ser regido com qualidade política e consistência, de forma a permitir a maior transparência possível em sua tramitação.

Como dito no início da presente pesquisa, o processo legislativo de aprovação do plano diretor é o processo político no qual as propostas técnicas e populares são, efetivamente, convertidas em lei que definirá o cumprimento da função social da propriedade. Logo, deve ser travado com cuidado e respeito às próprias finalidade do plano diretor, que não devem ser ignoradas, de forma a tratar a lei do plano diretor como uma lei sem qualquer peculiaridade em relação às demais.

4.4 CONCLUSÕES ARTICULADAS

O presente capítulo, que encerra a pesquisa em questão, teve como finalidade principal identificar quais as peculiaridades que incidem sobre a tramitação legislativa do projeto de lei do plano diretor, que foram divididas em peculiaridades legais e doutrinárias.

As peculiaridades legais do processo de tramitação legislativa do projeto de lei do plano diretor foram retiradas do art. 40, § 4º, incisos I a III do Estatuto da Cidade. A primeira peculiaridade diz respeito à exigência de promoção de audiências públicas e debates (art. 40, § 4º, I), e a segunda trata da observância ao princípio da publicidade (art. 40, § 4º, II e III) durante o processo legislativo.

O art. 40 do Estatuto da Cidade possuiu, ainda, um quinto parágrafo, vetado pelo Presidente da República. Neste, previa-se a nulidade da lei que instituísse o plano diretor em desacordo com o disposto no art. 40, § 4º do Estatuto da Cidade. Concluiu-se que o veto à previsão de nulidade da lei que instituísse plano diretor em desrespeito ao previsto no art. 40, § 4º (redação do art. 40, § 5º) retira parte da força daquela previsão legal e, logo, afeta norma que poderia servir como uma garantia à concretização da gestão democrática.

No que tange às peculiaridades doutrinárias, o trabalho tratou a respeito das teses que discutem o processo de aprovação do plano diretor quanto à capacidade legislativa de emendas pontuais ao projeto de lei. Pelo material coletado, foi possível identificar teses que defendiam a vedação da possibilidade de emendas à lei do plano diretor e outras que sustentavam inexistir qualquer impedimento para tanto.

A partir do exposto, foi possível verificar que inexistiu um consenso doutrinário a respeito da possibilidade de inserção de emendas legislativas ao projeto de lei do plano diretor. Foram localizadas, no entanto, conclusões coerentes com as finalidades do plano diretor como instrumento de concretização da gestão democrática das cidades, que defendem que as

emendas incluídas ao projeto devem ser objeto de audiências e debates e possuir justificativas claras e precisas.

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa surgiu com o intuito de investigar a existência de peculiaridades que devem ser respeitadas durante o processo legislativo que dá origem à lei do plano diretor. Para tanto, adotou a hipótese inicial de que existiriam, a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, peculiaridades no processo legislativo de tramitação do plano diretor, que não deveria seguir os trâmites de uma lei municipal comum.

O exame alcançou seus propósitos iniciais e identificou, efetivamente, peculiaridades legais e doutrinárias que incidem sobre o processo legislativo do plano diretor. Essa conclusão foi pautada em uma série de considerações, que indicam o caminho percorrido.

O primeiro capítulo identificou a origem e natureza do atual modelo de plano diretor através do estudo dos antecessores do plano direto e de sua atual regulamentação e características. Os antecessores do plano diretor foram divididos em quatro períodos históricos.

O primeiro período histórico - “planos de melhoramento e embelezamento” – teve como pontos principais o planejamento urbano voltado às obras de beleza monumental, e à construção de infraestrutura ferroviária, viária e de saneamento básico. Não havia, até então, uma preocupação com a dimensão social e os problemas de habitação.

O segundo período histórico - “urbanismo e o plano diretor” - visou constituir a cidade como força de produção a partir de obras de infraestrutura. Surgiram as primeiras propostas de zoneamento e criaram-se órgãos de planejamento urbano nas prefeituras das principais cidades. Nesta época o urbanismo foi inserido nos debates nacionais e surgiu uma demanda pela criação de planos diretores, que não foi reconhecida pelos políticos e administradores de então.

O período que sucedeu a este foi conhecido como “os superplanos”. Neste, a implementação dos planos urbanos se tornou cada vez mais difícil. Essa dificuldade partiu tanto da abrangência e complexidade dos documentos, que conflitava com a capacidade e modelo de administração pública então vigente, quanto de seu afastamento dos interesses das classes dominantes.

O quarto e último período - “plano sem mapa” – foi composto por planos diretores com objetivos, políticas e diretrizes não detalhados e, portanto, majoritariamente inaplicáveis. Eram planos diretores aprovados por meio de lei desprovida de um diagnóstico técnico e de mapas, e recheadas de artigos sem utilidade. Nessa época, a elaboração de planos diretores era uma opção político-administrativa, pois não existia obrigatoriedade em sua elaboração,

tampouco padrões que delimitassem um conteúdo mínimo ou uma forma específica (por lei ou decisão administrativa).

Constatou-se que até esse momento histórico, os planos diretores ocuparam papel de mero discurso que ocultava os problemas das maiorias urbanas. Esse cenário fomentou mobilizações pela reforma urbana, que tiveram como vitória a inserção de inédito capítulo sobre a política urbana na Constituição Federal de 1988, que atualizou o princípio da função social da propriedade urbana e politizou os instrumentos e a legislação urbanística.

Entretanto, os dispositivos constitucionais tiveram sua implementação dificultada por serem condicionados à existência de uma lei infraconstitucional federal e de um plano diretor. A escolha constitucional de vinculação da política urbana ao instrumento do plano diretor foi criticada por ser este um instrumento já desgastado, eis que incapaz, até então, de abranger as reivindicações das populações marginalizadas e, por outro lado, de contemplar as políticas públicas reais nas esferas imobiliária e fundiária.

Em que pese tais críticas, a politização dos planos diretores, que passaram a ser claramente elaborados e aprovados por meio de projeto de lei e a aprovação do Estatuto da Cidade representaram um rompimento com a tradição anterior e o surgimento de um novo paradigma jurídico-político.

O Estatuto da Cidade teve como pontos principais de avanço a criação de instrumentos jurídicos para o exercício da atividade urbanística pelo poder público e a necessidade de participação popular na elaboração de planos urbanísticos, plasmados na forma de planos diretores municipais.

Através do Estatuto da Cidade, as administrações municipais receberam o poder e o dever de interferir a fim de reverter padrões e dinâmicas estabelecidos nos mercados imobiliários, especialmente os especulativos, que fomentam a exclusão social e segregação espacial. Para tanto, a atuação municipal foi vinculada ao plano diretor, que instrumentalizou uma ação urbanística racionalmente orientada, com propósitos claros para reverter o aglomerado inorgânico de imposições que o sucedeu.

A concepção do planejamento urbano municipal como processo puramente técnico e neutro foi substituída, eis que a participação popular no processo de planejamento urbano e, especialmente, na elaboração dos planos diretores, passou a ser exigida como condição obrigatória.

No entanto, as mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade dependem da aplicação local de seus dispositivos através do plano diretor. Isso porque, a depender das desigualdades regionais, disparidades nos processos sociopolíticos e

na capacidade técnica de ação de cada município apresentará diferentes níveis de qualidade técnica e política.

Essa última conclusão deu fundamento à escolha do segundo capítulo, que tratou sobre o processo legislativo e a lei do plano diretor, eis que este representa o processo político através do qual as propostas técnicas e populares são, efetivamente, convertidas na lei do plano diretor.

O objetivo central do segundo capítulo buscou compreender qual a natureza da lei do plano diretor e como se dá o processo legislativo para sua perfectibilização. O processo legislativo foi conceituado como o conjunto de atos que tornam uma proposição normativa uma norma de direito, previsto pela Constituição Federal através da enumeração de sete atos normativos: as emendas à Constituição, as leis complementares, as leis ordinárias, as leis delegadas, as medidas provisórias, os decretos legislativos e as resoluções.

Dentre esses atos normativos, foi dado ênfase à lei ordinária, que é o ato legislativo típico que, como regra, edita normas gerais e abstratas, e à lei complementar, que abrange as matérias as quais o constituinte reservou um processo de maior ponderação, a fim de evitar sua desconstituição por decisão ocasional.

Para determinar qual o ato normativo apropriado para a aprovação do plano diretor, ressaltou-se entendimento doutrinário e jurisprudencial que restringem a utilização do procedimento da lei complementar apenas às matérias eleitas pela Constituição como de especial importância a ponto de demandarem esse tratamento especial.

No entanto, pontuou-se que existem críticas a esse posicionamento por sua incompatibilidade com um contexto federativo democrático que preze pelo desenvolvimento das autonomias locais. Segundo essa crítica, na ordem constitucional vigente, mais coerente seria dar permissão que os Estados e Municípios adotassem livremente quais matérias entendem serem reservadas à lei complementar.

Os materiais coletados para a presente pesquisa permitiram concluir que a lei municipal do plano diretor pode ser aprovada através de lei ordinária ou, em visão minoritária e com questionável sustentação legal, através de lei complementar.

A iniciativa para sua proposição foi, também, questionada, eis que existem entendimentos a favor da iniciativa privativa do prefeito municipal e outros que defendem a iniciativa geral (poderia ser deflagrada pelo Prefeito, por qualquer vereador ou comissão da câmara municipal ou através de iniciativa popular).

Nem a Constituição Federal, em seu art. 182, § 1º, tampouco o Estatuto da Cidade, em seu art. 40, descreveram tal procedimento, razão pela qual não foi possível adotar um caminho

seguro para afirmar qual a iniciativa e procedimento (se por lei ordinária ou complementar) mais apropriado para a aprovação da lei do plano diretor.

No entanto, foi possível concluir que, embora exista discordância doutrinária a respeito da aprovação do plano diretor por lei ordinária ou por ato normativo similar à lei complementar, estes são os únicos atos normativos apontados como capazes de abrigar a lei do plano diretor.

O estudo do processo de formação das leis complementares e ordinárias foi dividido em uma fase introdutória (a iniciativa), uma fase constitutiva (deliberação e sanção) e uma fase complementar (promulgação e publicação).

A iniciativa, caracterizada como o ato que desencadeia o processo legislativo, foi dividida em concorrente ou comum, reservada ou privativa e vinculada. Ressaltou-se que a iniciativa também pode ser exercida de forma secundária pela modificação de direito novo já proposto: a emenda, que, salvo exceções, é direito reservado aos parlamentares e não se estende ao titular da iniciativa.

Após a iniciativa, o trabalho tratou sobre a fase constitutiva da deliberação, caracterizada como a principal dentro do processo legislativo, por ser aquela através da qual o Legislativo estabelece as regras jurídicas novas. Dentro da deliberação, foi indicada a subfase da instrução do projeto, na qual este é examinado por comissão ou comissões para garantir uma decisão esclarecida e consciente.

Quanto ao processo de discussão e votação, pontuou-se que pode ser realizado pelo procedimento normal, em procedimento abreviado ou através do rito sumaríssimo (requerido por líderes partidários). Foi explicada a diferença entre a lei complementar, aprovada por maioria absoluta, e a lei ordinária, aprovada por maioria simples.

A segunda fase constitutiva do processo legislativo, que é a apreciação do texto aprovado pelo Executivo, foi caracterizada como aquela que marca a intervenção deste poder no aperfeiçoamento da lei e pode resultar no assentimento (sanção) ou na recusa (veto). Por fim, tratou-se sobre a promulgação e publicação do ato normativo, que lhe dá eficácia.

O estudo das fases do processo legislativo de formação das leis complementares e ordinárias forneceu a base para estudar a tramitação do projeto de lei do plano diretor ao dar o conhecimento normativo básico para compreender as discussões legais e doutrinárias a respeito da existência, ou não, de peculiaridades durante esse processo legislativo.

O terceiro capítulo, que encerrou a pesquisa em questão, teve como finalidade principal identificar quais as peculiaridades que incidem sobre a tramitação legislativa do projeto de lei do plano diretor, que foram divididas em peculiaridades legais e doutrinárias.

As peculiaridades legais do processo de tramitação legislativa do projeto de lei do plano diretor foram retiradas do art. 40, § 4º, incisos I a III do Estatuto da Cidade. A primeira peculiaridade diz respeito à exigência de promoção de audiências públicas e debates (art. 40, § 4º, I), e a segunda trata da observância ao princípio da publicidade (art. 40, § 4º, II e III) durante o processo legislativo.

A primeira peculiaridade, que trata dos debates e audiências, também foi prevista expressamente pelo Estatuto da Cidade como meio de concretização da diretriz da gestão democrática (art. 43, inciso II). Como visto no primeiro capítulo desta pesquisa, a gestão democrática constituiu uma das inovações previstas no Estatuto da Cidade, e também um dos principais avanços da lei, que politiza a gestão do espaço urbano.

Por esse motivo, a previsão legal disposta no art. 40, § 4º, incisos I a III do Estatuto da Cidade foi colocada como uma importante regra para a concretizar a diretriz da gestão democrática, que constituiu uma das principais inovações da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade.

O art. 40 do Estatuto da Cidade possuía, ainda, um quinto parágrafo, vetado pelo Presidente da República. Neste, previa-se a nulidade da lei que instituísse o plano diretor em desacordo com o disposto no art. 40, § 4º do Estatuto da Cidade. Concluiu-se que o veto à previsão de nulidade da lei que instituísse plano diretor em desrespeito ao previsto no art. 40, § 4º (redação do art. 40, § 5º) retirou parte da força daquela previsão legal e, logo, afetou norma que poderia servir como uma garantia à concretização da gestão democrática.

No que tange às peculiaridades doutrinárias, o trabalho tratou a respeito das teses que discutem o processo de aprovação do plano diretor quanto à capacidade legislativa de emendas pontuais ao projeto de lei. Pelo material coletado, foi possível identificar teses que defendiam a vedação da possibilidade de emendas à lei do plano diretor e outras que sustentavam inexistir qualquer impedimento para tanto.

As teses contrárias à aposição de emendas foram fundamentadas em diferentes justificativas: na coerência e sistematicidade do plano, na natureza técnica do instrumento, na iniciativa privativa do Poder Executivo, e, ainda, na fixação da lei do plano diretor como lei situada na esfera da soberania popular participativa, o que a diferenciaria da lei representativa e vedaria o direito dos vereadores de modificação, só lhes sendo permitido a rejeição completa do projeto de lei.

Os posicionamentos contrários a qualquer proibição de emendas, sustentados por doutrinadores de peso, se pautaram na inexistência de qualquer impeditivo legal nesse

sentido, apesar de reconhecerem a importância de evitar emendas que desconfigurassem o projeto ou atendessem a interesses particulares ou partidários, em desfavor da coletividade.

A partir do exposto, foi possível verificar que inexistiu um consenso doutrinário a respeito da possibilidade de inserção de emendas legislativas ao projeto de lei do plano diretor. Foram localizadas, no entanto, conclusões coerentes com as finalidades do plano diretor como instrumento de concretização da gestão democrática das cidades, que defendem que as emendas incluídas ao projeto devem ser objeto de audiências e debates e possuir justificativas claras e precisas.

Com isso, o presente trabalho concluiu que o entendimento que mais se coaduna com o próprio histórico de surgimento do atual modelo de plano diretor, regulamentado pelo Estatuto da Cidade, é aquele que considera que existem peculiaridades no processo de aprovação do projeto de plano diretor, as quais devem ser aplicadas a fim de garantir uma adequada correlação de forças locais, que permitirá implementar com eficiência os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral. Municípios na forma federativa de Estado brasileiro. In.: CARNEIRO, Rafael Araripe; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). **Gestão pública e direito municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 163-176.

BELTRAME, Rúsvel. Temas polêmicos sobre processo legislativo. In.: CARNEIRO, Rafael Araripe; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). **Gestão pública e direito municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 177-191.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão Democrática da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 344-364.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

_____. **Manual de Direito Administrativo**. 31 ed. São Paulo: Atlas, 2017

CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 317-334.

COELHO, Kellen da Silva; DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento. O plano diretor “participativo” de Florianópolis sob a ótica organizacional. In: PEREIRA, Elson Manoel (Org.). **A alegoria da participação: planos diretores participativos pós-estatuto da cidade**. Florianópolis: Insular, 2015, p. 133-156.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. Do processo legislativo. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 7, n. 42, p. 48-57, nov./dez. 2008.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Estatuto da Cidade: razão de descrença ou de otimismo? Adicionando complexidades à reflexão sobre a efetividade da lei. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 8, n. 47, p. 17-23, set./out. 2009.

FONTES, Mariana Levy Piza. Planejamento urbano e o Marco-Jurídico Urbanístico no Brasil. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, ano V, n. 27, p. 45-56, dez./jan. 2010.

GASPARINI, Diogenes. **O Estatuto da Cidade**. São Paulo: Editora NDJ, 2002.

GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: Uma longa história com vitórias e derrotas. In: ALFONSIN, Betânia; OSORIO, Letícia Marques (orgs.). **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 15-38.

GRASSI, Karine Grassi. **Plano diretor e audiências públicas: legislação, doutrina e estudos de casos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016

JAMPAULO JÚNIOR, João. Plano diretor: o processo legislativo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007 p. 213-230.

LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: LEME, Maria Cristina da Silva (Coord.). **Urbanismo no Brasil – 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999, p. 20-38.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Os vereadores no processo de elaboração de Planos Diretores Participativos**. Brasília. Ago. 2006. 40 Slides. Disponível em: <http://polis.org.br/wp-content/uploads/Cartilha_-Os-Vereadores-no-Processo-de-PDP.pdf>. Acesso em 25 nov. 2017. Apresentação em Poer-Point.

MOREIRA, Mariana. A História do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 27-43.

NAKANO, Kazuo; GUATELLA, Sully Alonso. **A forma urbana a partir de planos diretores e leis de zoneamento do município de São Paulo**. PARC Pesquisa em Arquitetura e Construção, Campinas, SP, v. 6, n. 3, p. 142-154, set. 2015. ISSN 1980-6809. Disponível em: <<http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/parc/article/view/8640799>> . Acesso em 27 nov. 2017.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. **A participação popular no planejamento urbano: a experiência do plano diretor de Porto Alegre**. 2009. 332 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura, Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

_____. 10 anos do estatuto da cidade e a (in)efetividade dos instrumentos de participação popular. In: MUSSI, A. Q.; GOMES, D.; FARIAS, V. O. (Orgs.). **Estatuto da cidade: os desafios da cidade justa**. Passo Fundo: IMED, 2011.

PILATI, José Isaac. Plano Diretor: contribuição ao processo jurídico e político de sua elaboração participativa. In: PERES, Arlis Buhl [et. al.] (Org.). **Reconstruindo paisagens: desafios socioespaciais para a Grande Florianópolis**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2013, p. 63-70.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da cidade e conferência das cidades: instrumentos para uma política urbana democrático-participativa. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 6, n. 2, jul/dez 2003. p. 223-234. Disponível em:<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/issue/view/214>>. Acesso em: 21 set. 2017.

_____. **O que é cidade**. 4 ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.

RÊGO, Eduardo de Carvalho. Breves anotações sobre o processo legislativo municipal. **Governnet – A Revista do Administrador Público: Boletim de Administração Pública e Gestão Municipal**, Curitiba, n. 45, ano 5, p. 765-777, junho. 2015.

TOSHIO, Mukai. **O Estatuto da Cidade: anotação à Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. São Paulo: Saraiva, 2001.

TRINDADE, André Fernando dos Reis. **Manual de direito constitucional**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. A contribuição da cultura técnica do planejamento urbano no Brasil numa perspectiva comparada com a gênese da gestão urbana na Europa. In: PEREIRA, Elson Manoel (Org.). **Planejamento Urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. 2 ed. Chapecó: Argos, 2013, p. 47-78.

_____. **Nova legislação urbana e os velhos fantasmas**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 187-196, abril 2003. ISSN 1806-9592. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9909/11481>>. Acesso em: 25 jul. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000100011>.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Cidade, cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana. In: FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana (orgs.). **O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios**. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 301. pp. 293-314.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **O direito à cidade e a Revisão da Lei de Parcelamento do Solo Urbano**. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/imagens/o_direit.pdf>. Acesso em 10 dez. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOSA, Marisol Rodríguez; SEGRE, Roberto. O plano de Alfred Agache para o Rio de Janeiro (1927-1930): diálogos com a Escola Francesa de Urbanismo no final da década de 1920. In: PEREIRA, Elson Manoel. (Org.). **Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. 2 ed. Chapecó: Argos, 2013, p. 79-117.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 44-60.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, p. 169-243.

_____. Crítica ao anteprojeto de lei do Plano Diretor de Florianópolis. In.: PERES, Arlis Buhl [et. al.] (Org.). **Reconstruindo paisagens: desafios socioespaciais para a Grande Florianópolis**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2013, p. 33-53.